



Cuadernos para la preparación del

Máster en Gestión y Administración Local

BLOQUE 3

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
Y SISTEMA DE RECURSOS**

Cuadernos para la preparación del
Máster en Gestión y Administración local

Vicente Álvarez García
Flor Arias Aparicio
Ángel Orgaz Valle (directores)

Cuadernos para la preparación del
Máster en Gestión y Administración local



Bloque 3
Procedimiento administrativo
y sistema de recursos



Cáceres
2023

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Estos *Cuadernos para la preparación del Máster en Gestión y Administración Local*, que resulta posible gracias a la colaboración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura y de la Excm. Diputación de Cáceres, han sido elaborados por el profesorado que imparte docencia en el mismo, con el objeto de que los alumnos que lo cursan dispongan de unos materiales básicos para introducirse y profundizar en el conocimiento de la organización y el funcionamiento de las Entidades locales, así como del Derecho que sirve para regirlas



- © Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio y Ángel Orgaz Valle, para esta edición
- © Los autores, para esta edición
- © Universidad de Extremadura, para esta edición

Tipografía utilizada: Montserrat y Butler (para cubierta), Bembo Std (para páginas iniciales) y Adobe Garamond Pro (para el texto de la obra)

Edita:

Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones
Plaza de Caldereros, 2. 10071 Cáceres (España)
Tel. 927 257 041; Fax 927 257 046
publicac@unex.es
<https://publicaex.unex.es>

I.S.B.N.: 978-84-9127-207-6
Depósito Legal: CC-189-2023

Impreso en España - *Printed in Spain*

Maquetación e impresión: Dosgraphic, s. l. (dosgraphic@dosgraphic.es)

ÍNDICE

	<i>Páginas</i>
Abreviaturas.....	11
Lección 1. Los sujetos y el tiempo en el procedimiento administrativo..	13
<i>Enrique Hernández Díez</i>	
I. Los sujetos interesados en el procedimiento administrativo.....	13
II. Los derechos de los ciudadanos y de los interesados en un procedimiento administrativo.....	16
III. Las obligaciones de los ciudadanos y de los interesados ante la Administración.....	18
IV. El tiempo en el procedimiento administrativo	19
Lección 2. Las fases del procedimiento administrativo.....	25
<i>Vicente Álvarez García</i>	
I. Introducción al procedimiento administrativo	25
II. Esquema de las fases del procedimiento administrativo	28
III. La iniciación del procedimiento (arts. 54 a 69 LPAC).....	29
IV. La instrucción del procedimiento (arts. 75 a 83 LPAC).....	31
V. La finalización del procedimiento (arts. 84 a 95 LPAC).....	33
VI. La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común (art. 96 LPAC)	35
Lección 3. La ejecución forzosa de los actos administrativos.....	39
<i>Ana Belén Lucas Tobajas</i>	
I. El privilegio administrativo de la autotutela ejecutiva	39
II. Los principios generales y las manifestaciones prototípicas de la ejecución forzosa de los actos administrativos.....	41

III. Los medios de ejecución forzosa	42
IV. Las vías de hecho y los medios de reacción contra ellas	46
Lección 4. Revisión de oficio de los actos administrativos	49
<i>Antonio Alonso Clemente</i>	
I. La revisión de los actos administrativos: principios generales	49
II. La revisión por motivos de legalidad	50
III. La revocación por motivos de legalidad (originaria)	58
IV. La revocación por ilegalidad sobrevenida.....	58
V. La revocación sanción	59
VI. La revocación por motivos de oportunidad	59
VII. El llamado error material o de hecho	61
Lección 5. Los recursos administrativos.....	63
<i>Vicente Álvarez García</i>	
I. Su concepto, significado y tipología.....	63
II. El procedimiento administrativo en vía de recurso	65
III. El análisis de los principales tipos de recursos administrativos ..	70
Lección 6. El control judicial de la actividad administrativa.....	77
<i>Antonio Alonso Clemente</i>	
I. Introducción: el control de la Administración por los órganos jurisdiccionales	77
II. El ámbito de control de la jurisdicción contencioso-administrativa	77
III. La planta del orden jurisdiccional contencioso-administrativo ...	80
IV. Las partes	81
V. El objeto del recurso contencioso-administrativo.....	84
VI. Los tipos de procedimientos contencioso-administrativos.....	86
VII. El procedimiento contencioso-administrativo ordinario (o procedimiento en primera o única instancia).....	87
VIII. El procedimiento contencioso-administrativo abreviado	95

Lección 7. El sistema de recursos en la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa..... 99

Daniel Ruiz Ballesteros

- I. Introducción..... 99
- II. El recurso de reposición..... 100
- III. El recurso de revisión contra resoluciones de los Letrados de la Administración de Justicia 100
- IV. El recurso de apelación 100
- V. El recurso de casación..... 104
- VI. El recurso de revisión..... 111

Lección 8. Resoluciones judiciales y ejecución de sentencias 113

Manuel Pérez Barroso

- I. Resoluciones judiciales en el orden contencioso-administrativo.. 113
- II. Ejecución de sentencias en el orden contencioso administrativo. 115

Lección 9. El procedimiento contencioso-administrativo desde el punto de vista de los particulares: un enfoque práctico 123

Manuel Moralo Aragüete

- I. La demanda presentada por el particular ante un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo contra un acto administrativo de un Ayuntamiento..... 123
- II. Un breve glosario de los términos procesales más usuales..... 129
- III. Cuadro resumen de las cuestiones que se deben resolver previamente a la interposición de un recurso contencioso-administrativo 132

Lección 10. El proceso contencioso-administrativo desde el punto de vista de la administración local: un enfoque práctico..... 135

José Manuel Rodríguez Muñoz

- I. Precisión preliminar 135
- II. La representación y defensa en juicio de los entes locales..... 135
- III. La personación de la administración local en el proceso..... 137

IV. Citación para la vista o juicio sin vista.....	139
V. La celebración de la vista oral.....	140
VI. La práctica de la prueba.....	141
VII. Conclusiones	146
VIII. La sentencia.....	147
IX. Documentación del juicio	148

ABREVIATURAS

art.	Artículo
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LG	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
RGR	Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo

LECCIÓN 1. LOS SUJETOS Y EL TIEMPO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ

*Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. LOS SUJETOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. **Planteamiento general. Los requisitos para intervenir en un procedimiento administrativo: la capacidad de obrar y la condición de interesado.**

2. **La capacidad de obrar ante las Administraciones públicas.**

A. El concepto de capacidad de obrar: consiste en “la aptitud para realizar actos con eficacia jurídica que creen, modifiquen o extingan relaciones jurídicas” (*Diccionario del Español Jurídico*).

B. Los sujetos que tienen capacidad de obrar en el ámbito administrativo (art. 3 LPAC).

a. Las personas físicas y jurídicas que la tengan reconocida por la legislación civil.

b. Los menores de edad para el ejercicio y defensa de sus derechos e intereses cuando se lo permita el ordenamiento jurídico. El supuesto de los menores incapacitados [art. 3 b) LPAC].

c. Los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, siempre que, en cada uno de estos casos, se declare de manera expresa por la Ley.

3. **El concepto de interesado.**

A. El artículo 4.1 LPAC dispone que: “Se consideran interesados en el procedimiento administrativo”:

a. “Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos”.

- b. “Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte”.

Un ejemplo: la empresa adjudicataria de un contrato administrativo cuando la adjudicación es impugnada por otra empresa participante en el concurso.

- c. “Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.

Un ejemplo: los titulares de oficinas de farmacia, que deciden comparecer en el procedimiento administrativo iniciado a instancias de un licenciado en farmacia que pretende abrir otra farmacia en las proximidades de las ya existentes.

- B. La legitimación de asociaciones y organizaciones representativas de intereses legítimos (por ejemplo: organizaciones sindicales, asociaciones de consumidores, etc.) (art. 4.2 LPAC).

- C. La sucesión en la condición de interesado (art. 4.3 LPAC).

- D. Los conceptos de derecho subjetivo y de interés legítimo.

- a. El concepto de derecho subjetivo: consiste en el poder jurídico atribuido por el ordenamiento jurídico a un sujeto para disfrutar y disponer de un bien o para exigir de otro sujeto una prestación, dentro de los límites permitidos por el ordenamiento jurídico.

- b. El concepto de “interés legítimo”: consiste en “una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto”, y debiendo entenderse tal relación referida, además, a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). O más sencillamente, “se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar ésta. Luego, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso” (STC 173/2004, FJ 3).

- E. Los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento (art. 9 LPAC) y los sistemas de firma (art. 10 LPAC).
- a. Regla general sobre el uso de los medios de identificación y de firma (art. 11.1 LPAC): “Con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en esta Ley”.
 - b. Las Administraciones Públicas sólo requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para (art. 11.2 LPAC): a) Formular solicitudes. b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones. c) Interponer recursos. d) Desistir de acciones. e) Renunciar a derechos.
- F. La pluralidad de interesados en un procedimiento administrativo: “Cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente hayan señalado, y, en su defecto, con el que figure en primer término” (art. 7 LPAC).
- G. La asistencia a los interesados por parte de la Administración en el uso de medios electrónicos [arts. 12 y 13 b) LPAC].
- a. La obligación de las Administraciones públicas de garantizar que los interesados puedan relacionarse con ellas mediante medios electrónicos (art. 12.1 LPAC).
 - b. Las personas físicas que no estén obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración tendrán derecho a ser asistidas en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con ellas [art. 13 b) LPAC]. Con esta finalidad, la identificación y firma electrónica en nombre del interesado podrá realizarse por un “funcionario público”. Estos funcionarios constarán en registros o sistemas administrativos equivalentes, debiendo figurar en ellos, al menos, “los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros” (art. 12, apartados 2 y 3, LPAC).

4. La representación de los interesados.

- A. La regla general: los interesados podrán actuar directamente por sí mismos o a través de un representante, esto es, de un sujeto que tiene atribuido el poder jurídico para actuar en su nombre y con el que se

entenderá la Administración a la hora de realizar las correspondientes actuaciones administrativas (art. 5.1 LPAC).

- B. ¿Quiénes pueden representar a un interesado ante una Administración? (art. 5.2 LPAC).
- a. Las personas físicas con capacidad de obrar.
 - b. Las personas jurídicas, siempre que esta facultad esté reconocida por sus correspondientes Estatutos.
- C. La operatividad de la técnica de la representación en Derecho Administrativo.
- a. La obligación de acreditar la representación: “Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación” (art. 5.3 LPAC).
 - b. La existencia de una presunción de representación: “Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación” (art. 5.3 LPAC).
 - c. Medios de acreditación de la representación: 1) “La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia” (art. 5.4 LPAC); 2) El apoderamiento “apud acta”, presencial o electrónico; y 3) La acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente.
 - d. Los registros electrónicos de apoderamientos (art. 6 LPAC).

II. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y DE LOS INTERESADOS EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Todas las personas que tienen capacidad de obrar ante las Administraciones públicas cuentan, en sus relaciones con ellas, con los derechos enumerados en el artículo 13 LPAC.
2. Los interesados en un procedimiento administrativo disponen, además de los derechos reconocidos por el artículo 13 LPAC a todos los ciudadanos,

de los derechos enumerados en el artículo 53 LPAC (art. 13, *in fine*, y art. 53.1 LPAC).

3. El derecho y la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas [arts. 13 b) y 14 LPAC]:

A. El derecho: “Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas” (art. 14.1 LPAC).

B. La obligación de comunicación electrónica (art. 14.2 LPAC): “En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos: a) Las personas jurídicas; b) Las entidades sin personalidad jurídica; c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles; d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración; e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración”.

C. No obstante, además de las personas físicas obligadas legalmente por el artículo 14.2 LPAC, el artículo 14.3 LPAC permite ampliar reglamentariamente las personas físicas obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración al disponer que: “Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.

4. El derecho a la utilización de las lenguas oficiales en el territorio de cada Comunidad Autónoma [arts. 13 c) y 15 LPAC].

5. El derecho de acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el resto del Ordenamiento Jurídico [art. 13 d) LPAC].
6. El derecho a exigir las responsabilidades de las correspondientes Administraciones Públicas y autoridades en los términos previstos por la ley [arts. 13 f) y 20 LPAC].
7. El derecho a la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas [art. 13 g) LPAC].
8. Los derechos reconocidos en el artículo 53 LPAC referidos a los interesados en el procedimiento administrativo.

III. LAS OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS Y DE LOS INTERESADOS ANTE LA ADMINISTRACIÓN

1. La obligación de colaboración de las personas con la Administración y sus límites (art. 18 LPAC).
 - A. El contenido de la obligación de colaboración:
 - a. El que establezca la Ley que en cada caso resulte aplicable.
 - b. En el caso de que no exista una Ley específica aplicable, el contenido de esta obligación consistirá en facilitar “a la Administración los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias” (art. 18.1 LPAC).
 - c. La obligación de los interesados en un procedimiento de aportar los datos que conozcan para la identificación de otros interesados que no hayan comparecido en el mismo (art. 18.2 LPAC).
 - B. Los límites.
 - a. Esta obligación de colaboración no existirá cuando “la revelación de la información solicitada por la Administración atentara contra el honor, la intimidad personal o familiar o supusieran la comunicación de datos confidenciales de terceros de los que tengan conocimiento

por la prestación de servicios profesionales de diagnóstico, asesoramiento o defensa” (art. 18.1 LPAC).

- b. Cuando las inspecciones exijan la entrada en un domicilio (o en otro lugar equivalente en términos jurídicos) se requerirá bien el consentimiento del afectado, o bien, y en defecto de este consentimiento, la oportuna autorización judicial (art. 18.3 LPAC).

2. La obligación de comparecencia de las personas ante la Administración y sus límites (art. 19 LPAC).

- A. La comparecencia de una persona ante la Administración únicamente será obligatoria en aquellos casos en que venga impuesta por una norma con rango de ley (art. 19.1 LPAC).
- B. En caso de obligar a una persona a comparecer, ya sea presencialmente o ya mediante mecanismos electrónicos, la Administración estará obligada, a su vez, a: 1) la emisión de la correspondiente citación indicando de manera expresa “el lugar, fecha, hora, los medios disponibles y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla” (art. 19.2 LPAC); y 2) la expedición al interesado de una certificación acreditativa de la comparecencia, siempre que dicho sujeto lo solicite (art. 19.3 LPAC).

IV. EL TIEMPO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. La obligación de la Administración de resolver de manera expresa en todos los procedimientos y de notificar en plazo (art. 21.1 LPAC).

- A. Los plazos máximos de los procedimientos (art. 21, apartados 2 y 3, LPAC).
 - a. La regla general: el plazo máximo es el fijado en cada norma procedimental concreta, sin que como criterio general pueda exceder de 6 meses (salvo que uno mayor se establezca por una norma con rango de Ley o por una norma comunitaria europea) (art. 21.2 LPAC).
 - b. Cuando la normativa reguladora de un procedimiento no establezca plazo alguno, dicho plazo será de tres meses (art. 21.3 LPAC).
 - c. La forma de cómputo de los plazos (art. 21.3 LPAC).

- c.1. En los procedimientos iniciados de oficio: el plazo empezará a computarse desde la fecha del acuerdo de iniciación.
 - c.2. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado: el plazo comenzará a computarse desde la fecha en que la solicitud haya tenido su entrada en el registro electrónico de la Administración competente para la tramitación del procedimiento.
 - d. El rango de la norma de fijación de los plazos: la posibilidad de que se fijen reglamentariamente (art. 1.2 LPAC).
 - B. La doble obligación de información de la Administración en relación con la duración de los procedimientos administrativos y de los efectos de silencio (art. 21.4 LPAC):
 - a. La obligación general de publicar y de mantener actualizada en su portal electrónico, a efectos informativos, una relación con los procedimientos que caen dentro de su espectro competencial con la indicación de: 1) sus plazos máximos de duración; y 2) los efectos de un eventual silencio administrativo.
 - b. La obligación singular de informar a los interesados en cada procedimiento de los plazos máximos para la resolución de los procedimientos y de las consecuencias de la falta de resolución (o, en otras palabras, del sentido del silencio administrativo).
 - C. La suspensión del plazo máximo para resolver: los supuestos en los que la Administración competente podrá suspender el plazo (art. 22.1 LPAC); y los supuestos en los que la ley prevé la obligada suspensión del plazo (art. 22.2 LPAC).
 - D. La ampliación del plazo (art. 23 LPAC): su carácter excepcional e irrecurrible.
 - E. La responsabilidad del personal al servicio de la Administración derivada del incumplimiento de la obligación de resolver (art. 21.6 LPAC).
- 2. El régimen de plazos.**
- A. La obligatoriedad de los términos y plazos (art. 29 LPAC): los términos y plazos establecidos en la Ley 39/2015 (y también en el resto de las Leyes) obligan a: 1) Las autoridades y personal al servicio de las Admi-

nistraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos; y
2) Los interesados en dichos asuntos.

B. Las reglas sobre el cómputo de plazos (art. 30 LPAC). Los plazos pueden estar fijados en un número determinado de horas, días, meses y, excepcionalmente, años.

a. El cómputo de plazos en horas (art. 30.1 LPAC):

a.1. Cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que éstas son hábiles, “salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo”.

a.2. ¿Qué horas son hábiles? Son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil.

a.3. ¿Cuándo comienza a contarse el plazo? Los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate.

a.4. Un plazo en horas no puede tener una duración superior a veinticuatro horas, en tal caso el plazo deberá expresarse en días.

b. El cómputo de plazos en días (art. 30, apartados 2 y 3, LPAC).

b.1. Regla general: cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, “siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo” (art. 30.2 LPAC). Los plazos señalados por días naturales tienen que hacer constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.

b.2. ¿Qué días son inhábiles? Los sábados, los domingos y los declarados festivos (art. 30.2 LPAC). En particular, respecto de estos últimos hay que tener en cuenta las siguientes reglas:

1) “Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso” (art. 30.6 LPAC).

2) La obligación de las Administraciones estatal y autonómicas de publicar antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda el calendario de días inhábiles a efectos de cálculos de plazos (art. 30.7 LPAC). El calendario aprobado por las Comunidades

Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades Locales correspondientes a su ámbito territorial, a las que será de aplicación.

- b.3. Sobre el *dies a quo* o el momento de inicio del cómputo de plazo: “Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo” (art. 30.3 LPAC).
- c. El cómputo de plazos en meses (art. 30.4 LPAC).
 - c.1. El día inicial o *dies a quo* de un plazo fijado en meses se computa a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.
 - c.2. El día final o *dies ad quem* del plazo fijado en meses es el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento.
 - c.3. Si en el mes de vencimiento no hay día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes (art. 30.4 LPAC).
 - c.4. Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente (art. 30.5 LPAC).
- C. El cómputo de los plazos en los registros electrónicos (art. 31 LPAC).
 - a. La regla general: el registro electrónico de cada Administración u Organismo se registrará por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá ser visible.
 - b. El funcionamiento del registro electrónico se registrará por las siguientes reglas:
 - b.1. Se permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas.
 - b.2. La presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

- b.3. Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil.
- b.4. Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior.
- b.5. El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo.
- b.6. En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento.

D. La ampliación de los plazos (art. 32 LPAC).

- a. Como regla general, podrá concederse, de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. En todo caso, procede la ampliación de plazos: 1) en los tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares; y 2) los que exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España.
- b. Los requisitos: 1) El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados; 2) No pueden ampliarse plazos vencidos.
- c. Los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recurso, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento.
- d. La ampliación de plazos por funcionamiento anormal del sistema o aplicación electrónica: la publicación en la sede electrónica tanto de la incidencia técnica como de la ampliación concreta del plazo no vencido.

E. La tramitación de urgencia (art. 33 LPAC): la reducción de los plazos por razones de interés público (“se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”).

LECCIÓN 2. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA

*Antiguo Letrado del Tribunal Constitucional
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. INTRODUCCIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. **Concepto y significación del procedimiento administrativo: el procedimiento administrativo como garantía y cauce para la manifestación de la voluntad de la Administración.**
 - A. **Concepto:** es el cauce formal de producción por parte de la Administración de las disposiciones generales y de las resoluciones o actos singulares [o “el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración” –Aparado II, Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)–].
 - B. La doble finalidad del procedimiento administrativo: a) ofrece, por un lado, pautas de comportamiento a la Administración, que contribuyen a la necesaria objetividad en su actuación, que está orientada a la satisfacción de los intereses públicos (art. 103.1 CE); b) contribuye, por otro, a la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos, que pueden intervenir en la toma de las decisiones administrativas (art. 105 CE).
 - C. La existencia del procedimiento facilita el control de la actividad administrativa, tanto el administrativo interno por los órganos superiores, como el jurisdiccional externo.
 - D. Las irregularidades procedimentales pueden provocar, en determinados supuestos, la nulidad del acto administrativo. El art. 47.1 e) LPAC: “1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) e) Los dictados prescindiendo total y

absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

2. El régimen jurídico del procedimiento: el procedimiento administrativo común y los procedimientos administrativos especiales.

A. El reconocimiento constitucional del procedimiento administrativo.

- a. El art. 105 CE: “La ley regulará: ... c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.
- b. El art. 149.1.18ª CE: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”.

B. Clases de procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo común y los procedimientos especiales.

a. El procedimiento administrativo común.

- a.1. El contenido de la LPAC: el Estado ha hecho uso de sus competencias en la referida Ley para regular: 1) Los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos; 2) El procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas; y 3) Los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

- a.2. El concepto de procedimiento administrativo común: 1) Significado: es, por un lado, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas (arts. 1 y 2 LPAC); y fija, por otro, las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa en todo el Estado. 2) La doctrina jurisprudencial:

“El adjetivo ‘común’ que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por

otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del ‘procedimiento administrativo común’, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia –lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18ª–, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*” (STC 227/1988, FJ 32).

- b. La existencia de procedimientos administrativos especiales:
 - b.1. Todos estos procedimientos deben respetar las garantías mínimas establecidas en el procedimiento administrativo común.
 - b.2. Los procedimientos administrativos especiales dentro de la Administración General del Estado (“que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta ley [39/2015]” –disposición adicional primera.2–):
 - 1) “Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa”.
 - 2) “Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo”¹.
 - 3) “Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería”.
 - 4) “Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo”.
 - b.3. Los procedimientos especiales de las Comunidades Autónomas: las CCAA tienen las competencias propias para establecer las especialidades derivadas de su organización (art. 148.1.1ª CE), y, además, para regular las normas de procedimiento necesarias para la aplicación del derecho sustantivo en las materias

¹ La E. de M. de la Ley 39/2015 precisa que, en este ámbito, “se entienden comprendidos, entre otros, los actos de encuadramiento y afiliación de la Seguridad Social y las aportaciones económicas por despidos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años en empresas con beneficios” (Apartado V).

que tienen atribuidas por el bloque de la constitucionalidad, debiendo respetar siempre las reglas de procedimiento “que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico” (Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, Apartado II *–in fine–*). La doctrina jurisprudencial:

“La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” (STC 227/1988, FJ 32 *in fine*)².

II. ESQUEMA DE LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. La iniciación del procedimiento (y las actuaciones y medidas previas).
2. La instrucción (o tramitación) del procedimiento.
3. La finalización del procedimiento administrativo.

² A partir de esta doctrina constitucional, afirma la E. de M. de la Ley 39/2015 que: “la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico” (Apartado II).

III. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (ARTS. 54 A 69 LPAC)

1. **Las clases de iniciación: la iniciación de oficio y la iniciación a solicitud del interesado (art. 54 LPAC).**
2. **Las eventuales medidas y actuaciones previas.**
 - A. La información y las actuaciones previas (art. 55 LPAC).
 - B. Las medidas provisionales (que pueden ser adoptadas una vez iniciado el procedimiento, pero también con anterioridad a la iniciación en supuestos de urgencia) (art. 56 LPAC).
 - C. La acumulación de procedimientos (art. 57 LPAC).
3. **La iniciación de oficio del procedimiento por parte de la Administración.**
 - A. Órgano competente para la iniciación de oficio y causas que provocan dicha iniciación (art. 58 LPAC).
 - a. El inicio del procedimiento a iniciativa del propio órgano competente para acordar el inicio (art. 59 LPAC).
 - b. El inicio del procedimiento como consecuencia de orden superior (art. 60 LPAC).
 - c. El inicio del procedimiento por petición razonada de otros órganos (art. 61 LPAC).
 - d. El inicio del procedimiento por denuncia (art. 62 LPAC).
 - d.1. El concepto de denuncia: “Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo” (art. 62.1 LPAC).
 - d.2. El contenido de la denuncia: “Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea

posible, la identificación de los presuntos responsables” (art. 62.2 LPAC).

- d.3. Los efectos de la denuncia: 1) Con respecto a la Administración, “Cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento” (art. 62.3 LPAC); y 2) Con respecto al denunciante, “la presentación de una denuncia no le confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento” (art. 62.5 LPAC), pero se debe notificar a los denunciantes la decisión de iniciar o no el procedimiento (art. 62.3 LPAC).
- d.4. La incorporación de la delación por parte de un infractor de otro(s) infractor(es) como medida general dentro de la LPAC (art. 62.4 LPAC): 1) “Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado”; y 2) “Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga”.

- B. Especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionatoria (arts. 63 y 64 LPAC).
 - a. Los procedimientos sancionadores se inician siempre de oficio por acuerdo del órgano competente (art. 63.1 LPAC).
 - b. Debe separarse la fase instructora y la fase sancionadora, que se encomendarán a órganos distintos (art. 63.1 LPAC).

- c. Están prohibidas las sanciones de plano (siempre debe seguirse el correspondiente procedimiento administrativo para su imposición) (art. 63.2 LPAC).

4. La iniciación del procedimiento administrativo a solicitud del interesado.

- A. Las solicitudes de iniciación (art. 66 LPAC).
- B. Las solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 67 LPAC).
 - a. La determinación del “dies a quo” para el cómputo del plazo de prescripción de un año (art. 67.1 LPAC).
 - b. Las especialidades en el contenido de las solicitudes de iniciación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 67.2 LPAC).
- C. La subsanación y mejora de la solicitud (art. 68 LPAC).

IV. LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO (ARTS. 75 A 83 LPAC)

- 1. Los actos de instrucción (art. 75 LPAC): reglas generales.**
- 2. Las alegaciones (art. 76 LPAC).**
- 3. La prueba.**
 - A. Los medios y el período de prueba (art. 77 LPAC).
 - a. Regla general: “Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho” (art. 77.1 LPAC).
 - b. El instructor y la prueba: 1) La decisión de la apertura del procedimiento de prueba (art. 77.2 LPAC); y 2) Sólo “podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada” (art. 77.3 LPAC).
 - c. La valoración de la prueba: 1) La valoración conforme a los criterios de la LEC (art. 77.1 LPAC); y 2) Valoración de la prueba y propuesta de resolución: “Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda

constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución” (art. 77.7 LPAC).

- d. Sobre distintas categorías específicas de pruebas: 1) Procedimientos administrativos sancionadores y resoluciones judiciales penales firmes: “En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien” (art. 77.4 LPAC); 2) Sobre el valor de los documentos formalizados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad: “Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario” (art. 77.5 LPAC); y 3) Sobre el valor probatorio de los informes administrativos: “Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo” (art. 77.6 LPAC).

B. La práctica de la prueba (art. 78 LPAC).

4. Los informes (arts. 79 a 81 LPAC).

A. La petición (art. 79 LPAC): 1) Los informes que han de solicitarse: los informes preceptivos según las disposiciones legales (citándose en la petición el precepto que los exija); 2) Los informes que se juzguen necesarios para resolver (fundamentando en la petición la conveniencia de reclamarlos); y 3) La petición de informe concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

B. La emisión de informes (art. 80 LPAC):

- a. Tipos: “Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”.
- b. Formato de emisión: “Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos”.

- c. Plazo: 10 días, “salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”.
- d. La falta de emisión de informe en plazo: 1) Si es un informe facultativo (no preceptivo), permite proseguir la tramitación del procedimiento; 2) Si es un informe preceptivo, se podrá suspender el plazo máximo para resolver; 3) La falta de emisión en plazo del informe podrá generar la responsabilidad del responsable de la demora; y 4) La falta de emisión de un informe por Administración distinta a la que tramita el procedimiento en orden a expresar su punto de vista sobre sus competencias, permite proseguir las actuaciones, y el informe emitido fuera de plazo “podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución”.

5. La participación de los interesados (arts. 82 y 83 LPAC).

- A. El trámite de audiencia (art. 82 LPAC).
- B. La información pública (art. 83 LPAC).
- C. Otras eventuales formas, medios y cauces de participación de las personas previstas en las leyes sectoriales (art. 83.4 LPAC).

V. LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (ARTS. 84 A 95 LPAC)

1. Las formas de terminación (arts. 84 y 86 LPAC).

- A. La resolución (que “deberá ser motivada en todo caso”).
- B. El desistimiento.
- C. La renuncia al derecho (“cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico”).
- D. La declaración de caducidad.
- E. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.
- F. La terminación convencional.

2. La resolución (arts. 87 a 92 LPAC).

- A. Las actuaciones complementarias (art. 87 LPAC).
- B. El contenido de la resolución (art. 88 LPAC).
- C. Algunas especialidades en los procedimientos sancionadores (arts. 89 y 90 LPAC).
 - a. La propuesta de resolución en los procedimientos sancionadores (art. 89 LPAC): 1) Los supuestos de finalización del procedimiento con el archivo de las actuaciones (art. 89.1 LPAC); 2) El momento procedimental en el que debe dictarse la propuesta de resolución; 3) El contenido de la propuesta de resolución: si el instructor considera que existe infracción y responsabilidad (los hechos probados, su calificación jurídica, la infracción que constituyan, la persona o las personas responsables, la sanción propuesta, la valoración de las pruebas practicadas, las medidas provisionales); si el instructor considera que no existe infracción o responsabilidad (la propuesta declarará esta circunstancia).
 - b. Las especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores (art. 90 LPAC).
 - b.1. Sobre la correspondencia entre la propuesta de resolución y la resolución (art. 90.2 LPAC): 1) “En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica”; 2) “No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días”.
 - b.2. La ejecutividad de las sanciones (art. 90.3 LPAC): “La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa”.
 - b.3. La suspensión de las sanciones administrativas ya ejecutivas (art. 90.3 LPAC):

“Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

- a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.
- b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:
 - 1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.
 - 2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella”.

b.4. La responsabilidad civil derivada de un ilícito administrativo (art. 90.4 LPAC): 1) Si la cuantía destinada a indemnizar los daños y perjuicios no hubiese quedado determinada en el procedimiento sancionador, se determinará en un “procedimiento complementario”; 2) Dicho procedimiento puede finalizarse mediante resolución o mediante terminación convencional; y 3) La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

3. El desistimiento y la renuncia (arts. 93 y 94 LPAC).

- A. El desistimiento por la Administración en los procedimientos iniciados de oficio (art. 93 LPAC).
- B. El desistimiento de su solicitud y la renuncia a un derecho por los interesados (art. 94 LPAC).

4. La caducidad del procedimiento iniciado a solicitud del interesado (art. 95 LPAC): la diferencia entre la caducidad del procedimiento y la prescripción del derecho o de la acción.

5. La terminación convencional (art. 86 LPAC).

VI. LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (ART. 96 LPAC)

1. Se puede acordar de oficio o a solicitud de un interesado (art. 96.1 LPAC).

- A. Cuando la Administración acuerde de oficio la tramitación simplificada (art. 96.2 LPAC): 1) Debe notificarlo a los interesados; y 2) Si algún interesado manifestara su oposición expresa, la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria.

- B. Solicitud de un interesado (art. 96.3 LPAC): 1) El órgano competente puede estimar o desestimar dicha solicitud en un plazo de cinco días; 2) No cabe recurso del interesado contra la decisión del órgano competente; y 3) Opera el silencio negativo finalizado el plazo de cinco días.
2. **Supuestos.** Cuando así lo aconsejen: 1) Razones de interés público; 2) La falta de complejidad del procedimiento (art. 96.1 LPAC).
 3. **Relación entre la tramitación simplificada y la tramitación ordinaria:** “En cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria” (art. 96.1 LPAC).
 4. **Las especialidades en materia de responsabilidad patrimonial (art. 96.4 LPAC):** el órgano competente para la tramitación de cada concreto procedimiento podrá acordar de oficio la tramitación de un procedimiento simplificado si “considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización”.
 5. **Las especialidades en materia sancionatoria (art. 96.5 LPAC):** 1) Cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve; y 2) En este supuesto, no puede existir oposición expresa por parte del interesado.
 6. **El plazo máximo de resolución:** treinta días, desde el día siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento (art. 96.6 LPAC).
 7. **Las fases (art. 96.6 LPAC):** 1) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado; 2) Subsanción de la solicitud presentada, en su caso; 3) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días; 4) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado; 5) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo; 6) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo; 7) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo (en este caso, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver; y si el Dictamen es contrario al fondo de la propuesta de resolución, el órgano competente para resolver acordará continuar el

procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados); y 8) Resolución.

8. **Cuando son necesarios otros trámites distintos a los previstos por la Ley 39/2015 para la tramitación simplificada, dicha tramitación resulta imposible, debiendo acudir a la tramitación ordinaria (art. 96.7 LPAC):** “En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria”.

LECCIÓN 3. LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

ANA BELÉN LUCAS TOBAJAS

*Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. EL PRIVILEGIO ADMINISTRATIVO DE LA AUTOTUTELA EJECUTIVA

1. **Planteamiento general:** Los actos administrativos se presumen válidos, y desde que se dictan producen efectos, los particulares quedan obligados a cumplirlos (esto es, son ejecutivos –arts. 38, 39 y 98 LPAC–). Si los particulares no los cumplen voluntariamente, la Administración puede imponerlos por sí misma de manera forzosa (ejecución forzosa –art. 99 LPAC–).

A. El cumplimiento voluntario de los actos administrativos.

B. La ejecución forzosa de los actos administrativos por parte de la Administración para el caso de ciudadanos obligados que no cumplan voluntariamente con las imposiciones establecidas en ellos. El art. 99 LPAC: “Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial”.

2. **La excepción a la aplicación del privilegio de la autotutela administrativa: la intervención de los órganos judiciales cuando la ejecución de los actos administrativos afecte a los derechos fundamentales. El caso particular de la entrada en el domicilio:** el art. 18.2 CE, el art. 91.2 LOPJ y el art. 8.6 LJCA.

A. El reconocimiento constitucional de la inviolabilidad del domicilio como un derecho fundamental. El art. 18.2 CE: “El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”.

- B. El art. 100.3 LPAC: “Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial”.
 - C. El juez competente para autorizar la entrada en el domicilio cuando sea necesaria para la ejecución de un acto administrativo. El art. 8.6 LJCA: “Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración pública, salvo que se trate de la ejecución de medidas de protección de menores acordadas por la Entidad Pública competente en la materia”.
 - D. Los límites a la obligación por parte de la Administración de obtener autorización judicial para entrar en un domicilio: la autorización judicial expresa es necesaria para ejecutar un acto administrativo (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, o 76/1992, de 14 de mayo); no es necesaria, sin embargo, para ejecutar una Sentencia contencioso-administrativa ni tampoco, consecuentemente, el acto administrativo confirmado por una de dichas Sentencias (STC 160/1991, de 18 de julio).
3. **Los medios de pago de las sanciones pecuniarias y de los derechos que, teniendo un valor pecuniario, hayan de abonarse a la Hacienda Pública.**
- A. Los medios electrónicos de pago que se utilizarán de manera preferente.
 - a. Las tarjetas de crédito y de débito.
 - b. Las transferencias bancarias.
 - c. Las domiciliaciones bancarias.
 - d. Cualesquiera otros medios que pudieren ser autorizados por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.
 - B. Estos medios de pago se utilizarán de forma preferente, “salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo” de alguna de estas maneras.

II. LOS PRINCIPIOS GENERALES Y LAS MANIFESTACIONES PROTOTÍPICAS DE LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. Los principios generales.

- A. La necesaria existencia de un título para la ejecución: el acto administrativo ejecutivo.
- a. El principio general: “nulla executio sine titulo”. El acto administrativo debe contener una obligación, y que esta obligación resulte incumplida voluntariamente por el sujeto al que se dirige en el plazo establecido al efecto (art. 97.1 LPAC).
 - b. La necesaria notificación del título ejecutivo, al particular interesado, indicándole que se va a iniciar el procedimiento de ejecución (art. 97.2 LPAC).
 - c. Los supuestos en los que los actos administrativos no son ejecutivos (art. 98.1 LPAC).
 - c.1. Los supuestos de suspensión del acto (art. 117 LPAC).
 - c.2. El caso de las sanciones administrativas contra las que todavía quepa algún recurso administrativo ordinario (esto es, un recurso de alzada o un recurso de reposición) (art. 90.3 LPAC).
 - c.3. Los supuestos en que una disposición establezca lo contrario.
 - c.4. Los casos en que sea necesaria la aprobación o autorización superior.
 - d. El previo apercibimiento al interesado antes de proceder a la ejecución forzosa (art. 99 LPAC).
- B. La ejecución del acto ha de efectuarse en sus propios términos. El abono de los costes de la ejecución constituye una deuda nueva que debe ser también objeto de resarcimiento.
- C. La ejecución del acto independientemente de su firmeza. Los actos administrativos son ejecutivos con independencia de que estén impugnados (esto es, aunque no sean firmes), salvo que la Administración o los Tribunales hayan acordado su suspensión u otra medida cautelar que impida la ejecución forzosa.

- D. El respeto de principio de proporcionalidad (art. 100.1 LPAC). El contenido de principio de proporcionalidad, en particular el principio de la intervención menos lesiva (art. 100.2 LPAC).
2. **Cada uno de los medios de ejecución forzosa responde normalmente a un tipo de obligación concreta (art. 100.1 LPAC):**
- A. El apremio sobre el patrimonio responde a la exigencia de una cantidad líquida.
- B. La ejecución subsidiaria se centra en actos que pueden ser realizados por terceros.
- C. La compulsión personal se centra en las obligaciones de naturaleza personalísima.
- D. Las multas coercitivas pueden aplicarse a distintos tipos de obligaciones (art. 103.1 LPAC).

III. LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA

1. El apremio sobre el patrimonio (art. 101 LPAC).

- A. Su finalidad: es el medio de ejecución forzosa previsto por la legislación administrativa para aquellos casos en que un acto administrativo imponga la obligación de satisfacer una cantidad líquida (art. 101.1 LPAC), debiendo recordarse que la Administración sólo puede imponer obligaciones pecuniarias a los ciudadanos cuando las mismas tengan base en una norma con rango de ley (art. 101.2 LPAC).
- B. El procedimiento de apremio.
- a. La base jurídica: la remisión por parte de la LPAC (art. 101.1) a las “normas reguladoras del procedimiento de apremio”. O, lo que es lo mismo, a:
- a.1. Los arts. 163 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).
- a.2. Los arts. 70 y siguientes del Reglamento General de Recaudación (RGR), aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.

- a.3. El Reglamento de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.
- b. Las fases del procedimiento.
 - b.1. Una vez terminado el período voluntario de pago, se inicia el período ejecutivo, mediante la notificación al interesado-deudor de la “providencia de apremio”.
 - b.1.1. El concepto de providencia de apremio (art. 70.1 RGR).
 - b.1.2. El contenido de la providencia de apremio (art. 70.2 RGR).
 - b.1.3. Las cantidades adeudadas “devengarán intereses de demora desde el inicio del período ejecutivo hasta la fecha de su ingreso” (art. 72 RGR).
 - b.2. Si no se ha ingresado la cantidad adeudada en los plazos señalados en la providencia de apremio mediante alguno de los medios de pago permitidos legalmente (art. 96.2 LPAC), se procederá al embargo de los bienes y derechos que procedan, documentándose dicho embargo mediante la correspondiente diligencia de embargo (art. 75 RGR).
 - b.3. La diligencia de embargo se notificará al obligado al pago (y a otros posibles interesados) (art. 76.3 RGR).
 - b.4. La enajenación de los bienes embargados.
 - b.4.1. El embargo de dinero y su ingreso en el Tesoro (arts. 78 y siguientes del RGR).
 - b.4.2. La enajenación de otros bienes (valoración y formas de enajenación, en particular la subasta –arts. 97 y 100 RGR–).
 - b.5. La terminación del procedimiento de apremio.
 - b.5.1. “Cuando en el procedimiento de apremio resultasen solventados los débitos perseguidos y las costas, se declarará dicho extremo en el expediente de apremio, que quedará ultimado” (art. 116.1 RGR).

b.5.2. Si la deuda no fuere cobrada por la Administración en su totalidad, se procederá conforme a lo dispuesto para los créditos incobrables (art. 116.2, en relación con los arts. 61 a 63, todos ellos del RGR).

2. La ejecución subsidiaria.

- A. Su concepto: consiste en la realización del contenido del acto administrativo por una persona distinta del directamente obligado (art. 102.1 LPAC).
- B. Su presupuesto: que no se trate de obligaciones personalísimas, siendo de naturaleza personalísima aquellas obligaciones que sólo puede cumplir el deudor por las especiales características que concurren en su persona.
- C. ¿Quién es el sujeto que puede realizar la tarea que el obligado no ha realizado? El art. 102.2 LPAC: “En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado”.
- D. Los gastos que se deriven de la ejecución subsidiaria se exigirán mediante el procedimiento de apremio (art. 102, apartados 3 y 4, LPAC). El importe podrá exigirse al obligado una vez realizada de manera efectiva la ejecución subsidiaria, pero podrá liquidarse también provisionalmente de manera previa, a resultas de la liquidación definitiva.

3. Las multas coercitivas (art. 103 LPAC).

- A. Su concepto: consisten en la imposición al destinatario del acto de obligaciones pecuniarias adicionales a la obligación originaria, pudiendo ser “reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado” (art. 103.1 LPAC).
- B. Su naturaleza jurídica.
 - a. No constituyen en rigor un medio de ejecución del acto, sino más bien un medio para vencer la resistencia del obligado para cumplir el acto.
 - b. No son sanciones, pues carecen de todo carácter retributivo, por lo que son compatibles con ellas (art. 103.2 LPAC): “La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas”.

- C. La necesidad de cobertura legal específica para cada supuesto concreto de utilización de este medio de ejecución forzosa (art. 103.1 LPAC).
 - D. Supuestos en los que proceden las multas coercitivas: art. 103.1 LPAC.
 - a. Los actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
 - b. Los actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no lo estimara conveniente.
 - c. Los actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.
 - E. El importe de las multas coercitivas se exigirá por el procedimiento de apremio sobre el patrimonio.
4. **La compulsión sobre las personas (art. 104 LPAC).**
- A. Su concepto: consiste en el uso de la fuerza sobre las personas con el objeto de ejecutar un acto administrativo, eliminando su libertad.
 - B. Su presupuesto: la existencia de una obligación personalísima de no hacer o soportar (art. 104.1 LPAC). Si nos encontramos ante una obligación personalísima de hacer, no procede la compulsión directa, sino que se transforma en una obligación de resarcir los daños y perjuicios provocados (art. 104.2 LPAC).
 - C. La necesidad de cobertura legal específica (art. 104.1 LPAC).
 - D. Sus límites jurídicos.
 - a. El respeto a la dignidad del obligado y de los derechos reconocidos en la Constitución.
 - b. El principio de proporcionalidad exige que, si existe otra medida menos lesiva para ejecutar el acto, se recurra a ella.
5. **El desahucio administrativo.**
- A. Su concepto: es realmente una modalidad del medio de ejecución forzosa relativo a la compulsión directa sobre las personas, consistente en la recuperación por las Administraciones Públicas en vía administrativa (esto es, sin intervención judicial) de “la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las

circunstancias que legitimaban la ocupación por terceros” (art. 58 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas –LPAP–).

- B. Su regulación jurídica: arts. 58 a 60 LPAP y arts. 120 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el RD 1372/1986, de 13 de junio (RBEL).
- C. El procedimiento para proceder al desahucio (art. 59 LPAP).
 - a. La previa declaración de extinción o de caducidad del título que otorgaba el derecho de utilización de los bienes de dominio público (con la indemnización que, en su caso, corresponda).
 - b. El requerimiento para que el hasta ahora detentador del bien lo desocupe en un plazo no superior a 8 días.
 - c. Si el detentador del bien no lo desocupa, la Administración podrá proceder a su lanzamiento. Alternativamente se podrán imponer multas coercitivas de hasta el 5% del valor de los bienes ocupados, reiteradas por períodos de 8 días hasta que se produzca el desalojo.
 - d. Los gastos que ocasione el desalojo será exigibles por la vía de apremio.
- D. El desahucio administrativo permite a la Administración obtener la posesión de los bienes de dominio público o demaniales (art. 58 LPAP y art. 120 RBEL), pero también de los bienes expropiados (art. 121 RBEL).

IV. LAS VÍAS DE HECHO Y LOS MEDIOS DE REACCIÓN CONTRA ELLAS

1. **El concepto de vía de hecho:** consiste en una actividad material ilícita de la Administración carente de manera claramente visible de los necesarios requisitos jurídico-formales (en concreto, de los requisitos de competencia y de procedimiento) que indefectiblemente deben concurrir para la adopción de un acto administrativo o para su ejecución.
2. **Los supuestos en los que existe vía de hecho.**
 - A. La inexistencia o la irregularidad sustancial del acto de cobertura.
 - B. La irregularidad o el exceso en la propia actividad de ejecución.

3. **Los mecanismos de reacción contra las vías de hecho:** la atribución de su control a la jurisdicción contencioso-administrativa por la LJCA (arts. 1, 25.2, 30 y 32.2). La forma de proceder ante la vía de hecho por los sujetos interesados prevista por la referida LJCA.
 - A. Los interesados podrán formular, si así lo desean, un requerimiento a la Administración actuante, intimando la cesación de la vía de hecho que les afecte (art. 30, inciso inicial, LJCA).
 - B. En los supuestos en los que los sujetos interesados hubiesen decidido no formular ninguna intimación a la Administración para el cese de la vía de hecho o, en el que habiendo sido formulada, no hubiese sido atendida dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento, los sujetos interesados podrán deducir directamente recurso contencioso-administrativo (art. 30, inciso final, LJCA).
 - C. El demandante en su recurso contencioso-administrativo podrá pretender que sea declarada contraria a Derecho la actividad material de la Administración constitutiva de vía de hecho y que se ordene el cese de dicha actividad (art. 32.2 LJCA). Podrá, además, pretender “el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda” (art. 31.2, en relación con el art. 32.2 LJCA).
4. **El problema de la pervivencia del mecanismo tradicional de reacción frente a las vías de hecho:** la impugnación ante la jurisdicción civil a través de acciones posesorias prevista (a contrario) en el art. 105 LPAC.
 - A. El contenido del art. 105 LPAC (rubricado “Prohibición de acciones posesorias”) es el siguiente: “No se admitirán a trámite acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido”.
 - B. La desaparición de las acciones interdictales de retener y de recobrar tras la entrada en vigor de la LEC (Ley 1/2000). Las acciones sustitutorias de los interdictos: arts. 250.1.4^a, 439.1 y 447 LEC de 2000.

LECCIÓN 4. REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

ANTONIO ALONSO CLEMENTE

*Jefe de Área de los Servicios Contenciosos
de la Junta de Extremadura*

I. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: PRINCIPIOS GENERALES

1. **Concepto:** es una potestad jurídica de autotutela conferida por la ley a las Administraciones públicas para que declaren por sí mismas la invalidez de sus propios actos administrativos contrarios al ordenamiento jurídico. Mediante esta técnica la Administración autora de un acto administrativo lo retira definitivamente a través de la aprobación de otro posterior de signo contrario.
2. **Fundamento:** es un privilegio de la Administración que le permite anular sus actos sin necesidad de acudir a los Tribunales. La Administración directamente puede anular sus actos bien porque alguien se lo solicite mediante un recurso administrativo, o bien de oficio a través de la técnica de la revisión de oficio. Esta institución requiere un equilibrio entre los principios constitucionales de legalidad (al que obedece el privilegio administrativo) y seguridad jurídica (garantía del ciudadano que requiere la sujeción de la potestad revisora a estrictos presupuestos legales, especialmente cuando afecta a actos administrativos declarativos de derechos): art. 9.3 CE.
3. **Regulación jurídica:** arts. 106 a 111 LPAC. Se aplica a todas las Administraciones Públicas *ex* art. 2.3 LPAC.
4. **Clasificación de las técnicas de revisión de oficio.**
 - A. Actos favorables o declarativos de derechos por motivos de legalidad: consiste en la retirada de los actos viciados jurídicamente. Cuando se trata de actos favorables para el interesado, solo podrán revocarse mediante la revisión de oficio en sentido estricto (arts. 106 y 47 LPAC) o mediante declaración de lesividad y posterior impugnación ante el

orden jurisdiccional contencioso-administrativo (arts. 107 y 48 LPAC), en función de la gravedad de la infracción del ordenamiento jurídico en que incurre el acto. También pueden ser objeto de revisión de oficio las disposiciones de carácter general en los supuestos previstos en el art. 47.2 LPAC.

- B. Actos desfavorables o de gravamen por motivos de legalidad: los actos de gravamen o desfavorables para el interesado pueden ser revocados “cuando tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico” (art. 109.1 LPAC).
- C. Revocación por motivos de oportunidad: la Administración retira actos que son perfectamente regulares, al no incurrir en ningún vicio jurídico, porque la Administración lo considera conveniente en un momento dado para la mejor satisfacción de los intereses públicos.

5. Otros tipos de revocación:

- A. La revocación legal (esto es, la prevista en normas legales para ciertos supuestos) frente a la revocación negocial (es decir, la establecida como cláusula accesoria en un determinado acto).
- B. La revocación sanción que es la revocación fruto de un incumplimiento de las obligaciones impuestas al destinatario del acto.
- C. Las revocaciones por ilegalidad sobrevenida o revocación indirecta, que tiene lugar en aquellos “casos en que un determinado acto queda sin efecto, al destruirse el [acto o la norma] que le servía de base” (García de Enterría/Fernández Rodríguez).
- D. La mera rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos (art. 109.2 LPAC).

II. LA REVISIÓN POR MOTIVOS DE LEGALIDAD

1. El diferente tratamiento de los actos nulos y de los actos anulables.

- A. La Administración puede revocar por sí misma los actos administrativos y las disposiciones reglamentarias nulas de pleno derecho sin límite temporal alguno.

B. La Administración no puede revocar por sí misma los actos anulables, sino que, tras su previa declaración de lesividad, tienen que ser anulados por los órganos jurisdiccionales integrantes de la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. La revisión de oficio de los actos nulos.

A. Regulación jurídica: art. 106 LPAC.

B. Ámbito de aplicación: es aplicable a todas las Administraciones Públicas: arts. 106.1 y 2.3 LPAC.

C. Objeto: tanto actos administrativos como disposiciones reglamentarias.

a. Son revisables de oficio los actos que se hallen “en los supuestos previstos en el art. 47.1 [LPAC]” (art. 106.1 LPAC). Para que pueda revisarse un acto de oficio ha de tratarse de:

a.1. Acto administrativo: un acto de la Administración en sentido técnico-jurídico; no un acto de los particulares.

a.2. Acto definitivo: que haya puesto fin a la vía administrativa o no haya sido recurrido en plazo.

a.3. Acto nulo de pleno derecho: por concurrir alguno de los supuestos previstos en el artículo 47.1 LPAC.

a.4. Acto no convertible: no procede la revisión si el acto es convertible por reunir los requisitos y producir los efectos de otro.

a.5. Un acto que no haya sido declarado nulo por sentencia firme ni sobre el que exista litispendencia (Dictamen del Consejo de Estado núm. 1487/93, Sección 3ª, de 28 de diciembre).

b. Son revisables las disposiciones administrativas generales en los supuestos previstos en el artículo 47.2 LPAC (art. 106.2 LPAC).

D. Procedimiento de revisión de oficio de actos nulos: se siguen las normas reguladoras del procedimiento administrativo común (arts. 70 y siguientes LPAC), si bien observando las siguientes especialidades procedimentales:

a. Dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma (art. 106, apartados 1 y 2,

- LPAC). En la Comunidad Autónoma de Extremadura dicho dictamen ha de ser recabado de la Comisión Jurídica de Extremadura *ex* Disposición adicional primera (apartado 5) de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta intervención preceptiva constituye una garantía para el ciudadano.
- b. Podrá acordarse la suspensión de la ejecución del acto “cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación” (art. 108 LPAC). No se puede confundir con la suspensión del procedimiento de revisión de oficio, a la que será aplicable el régimen del art. 22 LPAC.
 - c. Plazo máximo para resolver el procedimiento: seis meses (art. 106.5 LPAC).
 - d. Efectos del transcurso del plazo máximo para resolver. Si el procedimiento se ha iniciado de oficio se producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, el silencio es negativo: “se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo” (arts. 24.1 y 106.5 LPAC).
 - e. Contenido de la resolución: además de la declaración de nulidad del acto o disposición, la Administración podrá “establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma” (art. 106.4 LPAC).
 - f. La resolución puede ser recurrida ante los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
- E. ¿Quién puede instar la revisión de los actos administrativos nulos? (art. 106.1 LPAC).
- a. La Administración “por iniciativa propia”.
 - b. A solicitud de los interesados: la acción de nulidad.
 - b.1. Introducción: Al margen de los recursos administrativos, los interesados pueden solicitar la revisión de oficio en cualquier

momento (esto es, sin límite temporal alguno), ya que los actos nulos lo son “ab origine”, sin que pueda subsanarse este vicio con el transcurso del tiempo.

Esta acción de nulidad no es una reclamación ni un recurso, ya que se dirige contra actos firmes, sino una iniciación a instancia de parte del procedimiento de revisión de oficio.

b.2. Trámite de admisión: la decisión de la administración en relación con la admisión de la solicitud de revisión de oficio es reglada y ha de estar motivada. La inadmisión a trámite, “sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma”, podrá acordarse en los siguientes supuestos (art. 106.3 LPAC):

1) “cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 [LPAC]”.

2) cuando “carezcan manifiestamente de fundamento”.

3) cuando “se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales”.

b.3. La resolución que ponga fin al procedimiento puede desestimar la acción de nulidad o estimarla. En este último supuesto, puede, en su caso, fijar indemnizaciones que pudieran corresponder (art. 106.4 LPAC).

b.4. En caso de inadmisión o de desestimación expresa o presunta de la acción de nulidad, el interesado puede acudir a los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos.

F. Competencia:

a. Los órganos competentes para acordar la revisión de oficio en el ámbito de la Administración General del Estado (art. 111 LPAC).

a.1. El Consejo de Ministros: en relación con los actos y las disposiciones generales del Consejo de Ministros y de los Ministros.

a.2. Los Ministros: con respecto de los actos y disposiciones dictados por los Secretarios de Estado y por los órganos directivos del Departamento que dirigen y que no dependen de una Secretaría de Estado.

- a.3. Los Secretarios de Estado: en relación con los actos y disposiciones de los órganos directivos dependientes de ellos.
 - b. Los órganos competentes para acordar la revisión de oficio en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura: Consejero titular de la Consejería de la que emane el acto o al que esté adscrito el Organismo público que lo haya dictado, o, en su caso, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno (art. 95 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura).
 - c. Los órganos competentes para acordar la revisión de oficio en el ámbito de la Administración Local.
 - c.1. En los municipios de gran población, el Pleno es competente para la revisión de oficio de sus propios actos y disposiciones de carácter general [art. 123.1.l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases Local –LBRL–]; la Alcaldía podrá revisar de oficio los dictados por este órgano [art. 124.4.m) LBRL] y la Junta de Gobierno Local es competente para revisar los emanados de la misma [art. 127.1.k) LBRL].
 - c.2. Nada dice expresamente la LBRL para la revisión de oficio en el resto de los municipios (a diferencia de la competencia para la declaración de lesividad, que sí se regula expresamente). Una posibilidad es aplicar por analogía el régimen de los municipios de gran población: cada órgano revisa los actos emanados del mismo. No obstante, alguna sentencia ha aplicado analógicamente el artículo 110 de la LBRL, que atribuye al Pleno la competencia para la revisión de oficio en vía de gestión tributaria.
- 3. La revisión de los actos anulables: el recurso de lesividad (art. 107.1 LPAC).**
- A. Introducción: el art. 107 LPAC no permite la revisión de oficio de los actos anulables por la propia Administración, cuando dichos actos sean favorables para un ciudadano.
 - B. Cuando la Administración quiera revisar el contenido de los actos anulables al estar incursos en el supuesto previsto en el art. 48.1 LPAC, la Administración deberá: 1) en primer término, declarar la lesividad

del acto; 2) y, con posterioridad, impugnarlo en la vía contencioso-administrativa (art. 107.1 LPAC).

a. La declaración administrativa de lesividad.

a.1. ¿Cuándo un acto puede declararse lesivo para el interés público?

a.1.1. Históricamente era exigible que el acto produjese una “doble lesión, es decir, que el acto cuya revocación se postulaba infringiera el ordenamiento positivo (lesión jurídica) y, además, fuera económicamente perjudicial para el interés público (lesión económica)” (García de Enterría/Fernández Rodríguez).

a.2.2. En la actualidad, para que un acto pueda declararse lesivo es suficiente con que el acto incurra en una infracción del ordenamiento jurídico, sin que sea preciso que se justifique una situación de quebranto para los intereses económicos de la Administración (Cosculluela).

a.2. El plazo de tramitación del procedimiento de declaración de lesividad es de seis meses desde que se inició, transcurridos los cuales caducará el procedimiento (art. 107.3 LPAC).

a.3. El plazo máximo absoluto para la posible declaración de lesividad es de cuatro años desde que se dictó el acto administrativo anulable (art. 107.2 LPAC), transcurrido ese plazo se habrán subsanado los defectos de anulabilidad.

a.4. Las especialidades procedimentales: la audiencia a los interesados en el procedimiento (art. 107.2 LPAC).

a.5. El órgano competente para declarar la lesividad en el ámbito de la Administración General del Estado (arts. 107.4 y 111 LPAC).

a.5.1. El Consejo de Ministros: en relación con los actos del Consejo de Ministros y de los Ministros.

a.5.2. Los Ministros: con respecto de los actos dictados por los Secretarios de Estado y por los órganos directivos del Departamento que dirigen y que no dependen de una Secretaría de Estado.

- a.5.3. Los Secretarios de Estado: en relación con los actos de los órganos directivos dependientes de ellos.
- a.6. La declaración de lesividad en las Comunidades Autónomas: se adoptará por el órgano competente según su normativa interna (art. 107.4 LPAC). En Extremadura, la declaración de lesividad se efectuará mediante resolución de la persona titular de la Consejería de la que emane el acto o al que esté adscrito el Organismo público que lo haya dictado o, en su caso, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno (art. 96.2 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura).
- a.7. La declaración de lesividad en las entidades locales: se acordará por el Pleno de la correspondiente Corporación o, en su defecto, por el órgano colegiado superior de la entidad (art. 107.5 LPAC).
- a.8. La declaración de lesividad no puede ser objeto de impugnación independiente por los interesados en relación con el acto anulable al que se refiere. Ahora bien, esta declaración “podrá” notificarse a dichos interesados a meros efectos informativos (art. 107.2, párrafo segundo, LPAC).
- b. La impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa del acto declarado lesivo: el recurso (contencioso-administrativo) de lesividad (art. 107.1 LPAC y art. 43 LJCA).
- b.1. La legitimación: “La Administración autora de un acto está legitimada para impugnarlo ante este orden jurisdiccional, previa su declaración de lesividad para el interés público en los términos establecidos por la Ley” (art. 19.2 LJCA). En términos prácticamente idénticos, el ya referido art. 43 LJCA dispone que: “Cuando la propia Administración autora de algún acto pretenda demandar su anulación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa deberá, previamente, declararlo lesivo para el interés público”.
- b.2. El plazo de interposición del recurso de lesividad “será de dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad” (art. 46.5 LJCA).
- b.3. La iniciación del recurso de lesividad (art. 45.4 LJCA).

4. Los límites a la revisión de oficio. En especial, la aplicación del principio de protección de la confianza legítima.

- A. Introducción: la necesaria búsqueda de un punto de equilibrio entre los dos principios jurídicos básicos enfrentados en los supuestos de revisión de oficio, esto es, entre el principio de legalidad y el de seguridad jurídica.
- B. Los límites legales específicos a la revisión de los actos administrativos. El art. 110 LPAC establece que: “Las facultades de revisión (...) no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

La prescripción de acciones y el tiempo transcurrido se contemplan como circunstancias que pueden enervar la facultad de la Administración de revisar de oficio sus propios actos, desde la consideración de que puede quebrar el principio de seguridad jurídica. Es decir, un lapso temporal prolongado puede hacer inequitativo el ejercicio de la potestad revisora.

La jurisprudencia, dado que la ley no establece un plazo concreto, ha entendido que existe un amplio margen de apreciación y que será necesario analizar caso por caso la incidencia del tiempo transcurrido (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2008).

Por otro lado, se ha aplicado la referencia a “otras circunstancias”, negando la revisión de oficio en casos en que así lo exigía el principio de seguridad jurídica o cuando los efectos del acto son prácticamente irrelevantes.

- C. Además de la concurrencia de estos supuestos de hecho, el art. 110 LPAC exige que el ejercicio de la facultad revisora resulte contrario a:
- a. La equidad: el art. 3.2 CC impone ponderar la equidad en la aplicación de las normas, aunque las resoluciones judiciales sólo pueden apoyarse exclusivamente en ella cuando la ley expresamente lo permita. El art. 110 LPAC es uno de los casos en que el legislador apela a la equidad, concretamente como límite del ejercicio de la potestad administrativa de revisión.
 - b. La buena fe: el principio de buena fe ha sido incorporado al artículo 3.1 LPAC. La buena fe a que alude este precepto no es un dato puramente subjetivo, sino que ha de ponerse en relación con la actuación administrativa, de suerte que sería contrario a la buena fe que la Administración pretendiera, declarando nulo un acto, deshacer

la apariencia por ella misma creada cuando esa apariencia es la que hubiera movido a actuar al interesado.

- c. El derecho de los particulares: ha de ponderarse la existencia de terceros de buena fe que traigan causa de la apariencia jurídica generada en el tráfico jurídico por el acto cuya revisión se pretende. Entronca este supuesto con el principio de confianza legítima. El art. 3.1 e) LRJSP: las Administraciones Públicas “deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: (...) e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional”.

III. LA REVOCACIÓN POR MOTIVOS DE LEGALIDAD (ORIGINARIA)

1. **Introducción:** tiene lugar cuando la Administración revoca un acto administrativo desfavorable o de gravamen (o no declarativo de derechos) que resulta contrario al ordenamiento jurídico.
2. **Actos que pueden ser revocados:** los actos de gravamen o desfavorables (o no declarativos de derechos): “Las Administraciones públicas podrán revocar (...) sus actos de gravamen o desfavorables...” (art. 109.1 LPAC).
3. **Límites (art. 109.1 LPAC):**
 - A. Cuando “no haya transcurrido el plazo de prescripción”.
 - B. Cuando dicha revocación “no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.

IV. LA REVOCACIÓN POR ILEGALIDAD SOBREVENIDA

1. **Invalidez originaria *versus* invalidez sobrevenida:** “Además de la invalidez originaria por concurrir un vicio de nulidad o de anulabilidad al ser dictado un acto administrativo, la invalidez puede surgir en un momento posterior en que circunstancias sobrevenidas hacen incurrir en invalidez a un acto originariamente válido” (Coscolluela).

Un ejemplo: el art. 16.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955: “Las licencias (...) deberán ser revocadas

cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación, y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación”.

Otro ejemplo: el art. 55.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas: “Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento, sin derecho a indemnización, cuando produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público, o menoscaben el uso público, cuando los terrenos ocupados soporten un riesgo cierto de que el mar les alcance y cuando resulten incompatibles con la normativa aprobada con posterioridad...”.

2. **Un supuesto especial:** el art. 73 LJCA. Este precepto dispone: “Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente”.

V. LA REVOCACIÓN SANCIÓN

1. **Introducción al concepto de sanción.** La STC 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 3: las sanciones tienen como cualidad específica la presencia en las mismas de una “finalidad represiva, retributiva o de castigo”.
2. **El incumplimiento de las obligaciones** impuestas legalmente o de las condiciones establecidas en un acto puede dar lugar a la revocación de un acto, teniendo esta revocación carácter de sanción.

Un ejemplo: el art. 16.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales: “Las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas...”.

VI. LA REVOCACIÓN POR MOTIVOS DE OPORTUNIDAD

1. **Su significación:** tiene lugar cuando la Administración revoca un acto administrativo no porque resulte contrario al ordenamiento jurídico, sino simplemente por motivos de oportunidad o conveniencia, al apreciar discrecionalmente que no resulta conveniente desde el punto de vista del interés general que dicho acto administrativo siga produciendo efectos.

2. Tipología según la naturaleza del acto:

- A. Los actos de gravamen o desfavorables (o no declarativos de derechos).
 - a. La regla general: “Las Administraciones públicas podrán revocar (...) sus actos de gravamen o desfavorables...” (art. 109.1 LPAC).
 - b. Los límites (art. 109.1 LPAC).
 - b.1. Cuando “no haya transcurrido el plazo de prescripción”.
 - b.2. Cuando dicha revocación “no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.
- B. Los actos declarativos de derechos y que no presenten ningún tipo de vicio jurídico.
 - a. Introducción: si los actos declarativos de derechos presentasen algún vicio jurídico que los transformase en nulos o anulables, la Administración debería seguir o bien el procedimiento establecido en el art. 106 LPAC (actos nulos), o bien el regulado en el art. 107 LPAC (actos anulables).
 - b. Este tipo de revocación, que comporta una lesión de los derechos de los ciudadanos, carece de una regulación general en nuestro ordenamiento jurídico. Existe, no obstante, una regulación parcial de la materia en relación con la revocación de licencias otorgadas en el ámbito municipal. El art. 16.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece: “La revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación (...) comportará(n) el resarcimiento de los daños y perjuicios que causaren”.
 - c. Este tipo de revocación no es formalmente una expropiación, pero sí lo es materialmente, por lo que la Administración en caso de utilizarla debe proceder a compensar los daños causados con la eliminación del acto administrativo mediante la correspondiente indemnización. El otorgamiento de la indemnización adecuada permite el equilibrio entre los intereses del beneficiario del acto que se revoca y los intereses generales (defendidos por la Administración) que exigen la revocación.

VII. EL LLAMADO ERROR MATERIAL O DE HECHO

1. **La regulación legal:** “Las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos” (art. 109.2 LPAC).
2. **Notas caracterizadoras.**
 - A. Sirve para eliminar errores de hecho, pero no de derecho. No es, por tanto, una revocación propiamente dicha, pues el “acto materialmente rectificado sigue teniendo el mismo contenido después de la rectificación, cuya única finalidad es eliminar los errores de transcripción o de simple cuenta con el fin de evitar cualquier posible equívoco” (García de Enterría/Fernández Rodríguez).
 - B. Los errores de hecho pueden corregirse en cualquier momento.
 - C. La corrección puede efectuarse de oficio por la propia Administración o a instancia de los interesados.
 - D. No requiere procedimiento alguno.

LECCIÓN 5. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA

*Antiguo Letrado del Tribunal Constitucional
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. SU CONCEPTO, SIGNIFICADO Y TIPOLOGÍA

1. Introducción: la doble vía de impugnación de los actos administrativos.

- A. Los recursos administrativos: la impugnación de los actos administrativos ante la propia Administración autora del mismo. Su regulación: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –LPAC– (arts. 112 a 126).
- B. Los recursos contencioso-administrativos: la impugnación de los actos administrativos ante los Juzgados y Tribunales integrantes del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Su regulación: la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

2. El concepto de recurso administrativo: es un medio o mecanismo de impugnación a través del que los administrados legitimados (esto es, los interesados) solicitan de la Administración la anulación o la modificación de los actos administrativos lesivos de sus derechos o intereses legítimos al considerarlos contrarios al ordenamiento jurídico.

3. La distinción entre el recurso administrativo y la revisión de oficio.

- A. El recurso administrativo es un remedio jurídico puesto en manos de los ciudadanos para que, si lo desean, cuestionen ante la Administración un acto dictado por ella, al no considerarlo ajustado a derecho.
- B. La revisión de oficio es un remedio jurídico puesto en manos de la Administración autora del acto para que por su propia voluntad retire un acto administrativo, al considerarlo contrario a derecho.

4. **La distinción de los recursos administrativos frente a otras figuras jurídicas.**
 - A. Las peticiones o solicitudes: que tienen como finalidad provocar un acto administrativo nuevo por parte de la Administración.
 - B. Las reclamaciones: que van dirigidas a poner de manifiesto a la Administración durante la tramitación de un procedimiento la existencia de actos de trámite viciados u omitidos.
5. **La doble significación de los recursos administrativos.**
 - A. Constituyen, por un lado, una garantía para los afectados que disponen de la posibilidad de hacer que la Administración autora del acto reconsidere su validez, contando la Administración con los argumentos que el recurrente aporte y que han podido pasar desapercibidos a la Administración. La estimación del recurso supone un ahorro de tiempo y de dinero para el recurrente.
 - B. Supone, por otra parte, en el caso de los recursos obligatorios (recurso de alzada) una carga para el administrado –y un correlativo privilegio para la Administración–, ya que antes de acudir a los Tribunales para impugnar el acto debe necesariamente recurrirlo en un plazo muy fugaz ante la propia Administración (que se convierte en “Juez y parte”) (García de Enterría/Fernández Rodríguez).
6. **La tipología de recursos administrativos.**
 - A. Los ordinarios: el recurso de alzada y el recurso potestativo de reposición. Se califican como ordinarios porque pueden basarse en cualquier motivo de impugnación y, en principio, pueden interponerse contra cualquier acto.
 - B. El extraordinario: el recurso extraordinario de revisión. Tiene naturaleza extraordinaria, porque sólo puede interponerse en base a motivos tasados por la Ley contra actos ya firmes.
 - C. Los especiales (por ejemplo: las reclamaciones económico-administrativas –art. 112.4 LPAC–). Son recursos que pueden basarse en cualquier motivo de impugnación, pero sólo pueden interponerse en relación con actos de determinadas materias –según previsión expresa del ordenamiento jurídico–, desplazando en estos casos a los recursos ordinarios.

7. La sustitución de los recursos administrativos por mecanismos alternativos de “impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje”: art. 112.2 LPAC.

II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VÍA DE RECURSO

1. El recurrente.

- A. La regla general: los interesados (art. 4 LPAC).
- B. La acción popular (que debe estar reconocida expresamente en cada caso por la normativa sectorial).
- C. La impugnación de actos por la Administración.
 - a. Regla general: sólo pueden impugnarse los actos administrativos dictados por una Administración Pública por otra Administración distinta, con una personalidad jurídica propia e independiente respecto a la que dictó el acto, y siempre que actúe en defensa de sus propios intereses.
 - b. No pueden interponer recursos (ni administrativos ni contencioso-administrativos) contra actos administrativos los sujetos y entidades “de naturaleza pública” estipulados en el art. 20 LJCA.

Este precepto dispone que: “No pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública:

- a) Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente.
 - b) Los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella.
 - c) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, respecto de la actividad de la Administración de la que dependan. Se exceptúan aquellos a los que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración”.
- c. El reconocimiento de la legitimación de un Concejal para la impugnación de los actos administrativos dictados por un órgano municipal del que no forma parte (STC 173/2004, de 18 de octubre).

2. Los actos recurribles.

- A. Las resoluciones o actos administrativos que ponen fin al correspondiente procedimiento (art. 112.1 LPAC).
- B. Los actos de trámite cuando (art. 112.1 LPAC): 1) “deciden directa o indirectamente el fondo del asunto”; 2) “determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento”; 3) “producen indefensión”; 4) producen “perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos”.
- C. Los reglamentos.
 - a. La exclusión de los recursos administrativos directos (art. 112.3, párrafo primero, LPAC).
 - b. La posibilidad de plantear recursos administrativos indirectos: “Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición” (art. 112.3, párrafo segundo, LPAC).

3. La interposición del recurso.

- A. El principio de libertad de formas (o carácter antiformalista del recurso).
 - a. El contenido mínimo del escrito de recurso (art. 115.1 LPAC).
 - b. La base jurídica del recurso: un recurso podrá fundarse “en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48” de la LPAC (art. 112.1 LPAC). La excepción: “Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado” (art. 115.3 LPAC).
 - c. El tratamiento jurídico de los errores en la calificación o en la remisión del recurso.
 - c.1. La regla general de la intrascendencia de la calificación del recurso: “El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter” (art. 115.2 LPAC).
 - c.2. Los errores en la determinación del órgano al que se dirige el recurso: el recurso será directamente remitido por el órgano que

se considere incompetente al competente, debiendo notificar esta circunstancia al interesado [art. 116 a), inciso final, LPAC y art. 14.1 LRJSP].

B. El carácter preclusivo de los plazos: la presentación del recurso fuera de plazo resulta insubsanable. El cómputo de los plazos: art. 30 LPAC.

C. La interposición de un recurso no suspende por sí misma la eficacia del acto administrativo, salvo que:

a. La Ley así lo imponga para determinados actos [por ejemplo: los arts. 90.3 y 98.1 b) LPAC en relación con las sanciones administrativas frente a las que quepa un recurso administrativo ordinario].

b. El recurrente solicite la suspensión y se acceda a su petición (art. 117 LPAC).

b.1. El concepto de suspensión: constituye un mecanismo provisional (cautelar) que permite interrumpir temporalmente la eficacia de un acto administrativo, en tanto que se produce una decisión definitiva sobre la validez del mismo.

b.2. Su finalidad: la búsqueda de un equilibrio entre el interés público y los intereses y el derecho de defensa de los particulares.

b.3. La regla general: la no suspensión (art. 117.1 LPAC).

b.4. La excepción: la suspensión. Los supuestos en los que procede (art. 117.2 LPAC).

D. El lugar de presentación de los recursos: art. 16.4 LPAC. Este precepto enumera los lugares en los que pueden presentarse los documentos dirigidos a la Administración (y entre ellos, naturalmente, los recursos). Estos lugares son: 1) Los registros electrónicos administrativos; 2) Las oficinas de correos; 3) Las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero; 4) Las oficinas de asistencia en materia de registros; y 5) En cualquier otro lugar que establezcan las disposiciones vigentes.

4. Las causas de inadmisión del recurso.

A. El recurso puede inadmitirse “a limine” o en el momento de su resolución.

B. Las causas legales de inadmisión (art. 116 LPAC).

- a. La incompetencia del órgano administrativo al que se dirige el recurso cuando el órgano pertenezca a otra Administración. En todo caso, la inadmisión debe ir acompañada de la remisión directa del recurso por el órgano incompetente al órgano que éste considere competente [art. 116 a) LPAC y art. 14.1 LRJSP].
- b. La carencia de legitimación por parte del recurrente [art. 116 b), en relación con el art. 4, ambos de la LPAC].
- c. El hecho de que el acto no sea susceptible de recurso [art. 116 c), en relación con el art. 112.1, ambos de la LPAC].
- d. El transcurso del plazo legal para la interposición del recurso [art. 116 b), en relación con los arts. 122.1 (recurso de alzada), 124.1 (recurso potestativo de reposición) y 125.2 (recurso extraordinario de revisión), todos ellos de la LPAC].
- e. La carencia manifiesta de fundamento del recurso [art. 116 e) LPAC].

5. La tramitación del procedimiento en vía de recurso.

- A. La regla general: no existen especialidades significativas con respecto a las normas de tramitación del procedimiento administrativo general, salvo en lo que respecta al trámite de audiencia.
- B. El trámite de audiencia.
 - a. La regla general: sólo habrá trámite de audiencia de los interesados “(c)uando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario” (art. 118.1 LPAC).
 - b. El contenido del trámite: los hechos o documentos nuevos “se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes” (art. 118.1 LPAC).
 - c. El traslado del recurso a otros terceros interesados distintos del recurrente, para que aleguen lo que estimen pertinente (art. 118.2 LPAC).

6. La resolución.

A. El órgano competente para decidir.

- a. La regla general: debe ser un órgano de la Administración autora del acto.
- b. Las alzas impropias: el recurso de alzada impropio tiene lugar cuando un acto de un ente institucional es impugnado no ante el propio ente, sino ante su Administración matriz.

Un ejemplo: el art. 2 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España –en la redacción dada al mismo por la Ley 12/1998, de 28 de abril–.

B. Las facultades del órgano competente para decidir y sus límites (art. 119.3 LPAC).

- a. El respeto del principio de congruencia entre las pretensiones formuladas por el interesado y la resolución del recurso dictada por el órgano administrativo competente para resolver: “El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados”.
- b. La audiencia al interesado en el caso de que la Administración se pronuncie sobre una cuestión no alegada por el recurrente.
- c. La prohibición de la “reformatio in peius” (art. 119.3, inciso final, LPAC).

C. Los tipos de resolución: la resolución expresa y por silencio administrativo.

- a. El contenido de la resolución expresa (art. 119.1 LPAC):
 - a.1. La inadmisión del recurso.
 - a.2. La desestimación de las pretensiones formuladas en el recurso.
 - a.3. La estimación.
 - a.3.1. La estimación total de las pretensiones formuladas en el recurso.

- a.3.2. La estimación parcial de las pretensiones formuladas en el recurso.
- a.3.3. La estimación del recurso por vicios de forma, con retroacción de actuaciones al momento en el que el vicio fue cometido (art. 119.2 LPAC).
- b. La resolución del recurso por silencio administrativo. El valor del silencio.
 - b.1. La regla general: el silencio administrativo negativo. En este sentido, el art. 24.1, párrafo tercero, inciso primero, LPAC prevé que: “El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados”.
 - b.2. La excepción: un supuesto de silencio positivo. El art. 24.1, párrafo tercero, inciso segundo, LPAC dispone que: “No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”.
- D. La resolución de los recursos (expresa o por silencio) pone fin a la vía administrativa y permite acceder a los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos.
- 7. El supuesto especial de pluralidad de recursos administrativos frente a un mismo acto administrativo (o un supuesto de silencio negativo) sobre el que esté pendiente un recurso judicial (art. 120 LPAC).

III. EL ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES TIPOS DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

- 1. Un esquema de los principales recursos administrativos.
 - A. El recurso de alzada.

- B. El recurso de reposición.
- C. El recurso extraordinario de revisión.

2. El recurso de alzada (arts. 121 y 122 LPAC).

- A. Su objeto: las resoluciones y actos de trámite que no pongan fin a la vía administrativa (art. 121.1 LPAC). Las actuaciones administrativas que ponen fin a la vía administrativa: 1) Las actuaciones que ponen fin a la vía administrativa en general (art. 114.1 LPAC); y 2) El fin a la vía administrativa en la Administración General del Estado (art. 114.2 LPAC).
- B. El órgano administrativo ante el que puede presentarse (art. 121.2 LPAC): 1) El órgano competente para resolver el recurso; y 2) El órgano que dictó el acto recurrido (que deberá remitirlo al órgano competente para resolver en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente).
- C. El órgano competente para resolver.
 - a. La regla general: el superior jerárquico del órgano que dictó el acto (art. 121.1, primer inciso, LPAC).
 - b. Las especialidades para los órganos administrativos de selección de personal o que actúen con autonomía funcional: estos órganos “se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos” (art. 121.1, inciso final, LPAC).
- D. El plazo de interposición (art. 122 LPAC).
 - a. Si se interpone contra un acto expreso, el plazo de interposición es de un mes. Si trascurren los plazos de interposición del recurso, sin haberse interpuesto de manera efectiva, “la resolución será firme a todos los efectos” (art. 122.1, párrafo primero, LPAC).
 - b. Si se interpone contra la desestimación de una solicitud por silencio negativo, no existe un plazo limitado, pudiendo interponerse “en cualquier momento”, desde el “día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo” (art. 122.1, párrafo segundo, LPAC).

- E. El plazo de resolución es de tres meses (art. 122.2 LPAC). El valor del silencio es negativo, con la excepción prevista en el art. 24.1, párrafo tercero, de la LPAC, en la que el silencio es positivo.
 - F. Los posibles recursos frente a una resolución expresa del recurso de alzada o a su eventual desestimación por silencio administrativo negativo (art. 122.3 LPAC).
 - a. No cabe recurso administrativo ordinario.
 - b. Podría haber un recurso extraordinario de revisión si concurriese alguna de las causas previstas en el art. 125.1 LPAC.
 - c. Cabe recurso contencioso-administrativo ante el juzgado o tribunal competente de este orden jurisdiccional.
- 3. El recurso potestativo de reposición (arts. 123 y 124 LPAC).**
- A. Su objeto: los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa (art. 123.1 LPAC). La matización de esta regla legal.
 - a. Los actos que ponen fin a la vía administrativa: art. 114 LPAC (remisión).
 - b. No cabe, sin embargo, contra:
 - b.1. Las resoluciones de los recursos de alzada (a pesar de que, según el art. 114.1 a) LPAC, ponen fin a la vía administrativa).
 - b.2. Las resoluciones de un recurso de reposición (art. 124.3 LPAC).
 - B. La significación del carácter potestativo del recurso de reposición. Contra los actos que agoten la vía administrativa (y sean susceptibles de impugnación mediante recurso administrativo ordinario) pueden interponerse alternativamente:
 - a. El recurso potestativo de reposición.
 - b. El recurso contencioso-administrativo ante los jueces y tribunales integrantes de este orden jurisdiccional. Ahora bien, interpuesto el recurso de reposición el recurrente no puede acudir al contencioso-administrativo hasta que se resuelva expresamente este recurso administrativo o se entienda desestimado por silencio negativo (art. 123.2 LPAC).

- C. El órgano ante el que debe interponerse del recurso: el mismo órgano administrativo que dictó el acto impugnado (art. 123.1 LPAC).
- D. El órgano competente para resolver: el mismo órgano administrativo que dictó el acto impugnado (art. 123.1 LPAC).
- E. El plazo de interposición (art. 124 LPAC).

- a. Si se interpone contra un acto expreso, el plazo de interposición es de un mes (art. 124.1, párrafo primero, LPAC).

Nótese que el plazo para impugnar mediante un recurso de reposición un acto administrativo expreso es un mes, transcurrido este plazo sin interponer este recurso administrativo, el interesado todavía dispondrá de otro mes para la presentación de un recurso contencioso-administrativo (art. 124.1, párrafo primero, inciso final, LPAC). Recuérdese que el plazo para la interposición de este tipo de recursos judiciales es de dos meses (art. 46.1 LJCA).

- b. Si se interpone contra la desestimación de una solicitud por silencio negativo, no existirá un plazo límite para recurrir, puesto que frente a este tipo de supuestos puede plantearse un recurso de reposición “en cualquier momento”, desde el “día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca” el silencio (art. 124.1, párrafo segundo, LPAC).

Nótese el error conceptual del Legislador al utilizar el término “acto presunto” en el art. 124.1, párrafo segundo, LPAC. Tan sólo se genera un acto presunto en los supuestos de estimación de una solicitud por silencio administrativo positivo. No se crea un acto presunto cuando el tipo de silencio administrativo es el negativo. En este último caso, el silencio genera una simple ficción legal para permitir a los interesados el acceso a los remedios administrativos y jurisdiccionales previstos legalmente para la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

- F. El plazo de resolución es de un mes (art. 124.2 LPAC). El valor del silencio es negativo (el art. 24.1, párrafo tercero, LPAC).
- G. Los eventuales recursos frente a las resoluciones expresas de los recursos de reposición o a sus desestimaciones mediante silencio administrativo negativo.
 - a. No cabe ningún recurso administrativo ordinario (art. 124.3 LPAC).

- b. Eventualmente podría haber un recurso extraordinario de revisión si concurriese alguna de las causas previstas por el art. 125.1 LPAC.
- c. Cabe recurso contencioso-administrativo ante el juzgado o tribunal competente de este orden jurisdiccional.

4. El recurso extraordinario de revisión.

- A. Su naturaleza: constituye un recurso administrativo extraordinario, en la medida en que sólo procede en los supuestos tasados por la ley. En estos supuestos, el interesado puede acudir, en su caso, a tres posibles vías para la reparación de la irregularidad del acto administrativo (art. 125.3 LPAC):
 - a. Al referido recurso administrativo de revisión.
 - b. A la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho (art. 106 LPAC).
 - c. A la técnica de la rectificación de “los errores materiales, de hecho o aritméticos” (art. 109.2 LPAC).
- B. Su objeto: actos firmes en vía administrativa (arts. 114 y 125.1 LPAC).
- C. El órgano administrativo ante el que se interpone: el que dictó el acto firme (art. 125.1 LPAC).
- D. El órgano administrativo competente para su resolución: el que dictó el acto firme (art. 125.1 LPAC).
- E. Los cuatro supuestos en los que procede (art. 125.1 LPAC).
 - “a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
 - b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
 - c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
 - d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme”.

- F. Los plazos de interposición (art. 125.2 LPAC).
- a. En el primero de los supuestos: el plazo será de cuatro años, a contar desde la fecha de notificación de la resolución atacada.
 - b. En los restantes tres supuestos [esto es, en los contemplados en las letras b), c) y d) del art. 125.1 LPAC]: el plazo será de tres meses, “a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme”.
- G. El plazo de resolución: será de tres meses desde su interposición. Si no se resuelve en este plazo se produce silencio administrativo negativo, quedando expedita la vía contencioso-administrativa (arts. 126.3 LPAC y 24.1, párrafo tercero, ambos de la LPAC).
- H. Su tramitación: el informe preceptivo del Consejo de Estado u órgano equivalente autonómico (art. 22.9 de la LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado), salvo que se acuerde su inadmisión, que debe ser motivada (art. 126.1 LPAC).
- I. El contenido de la resolución.
- a. El pronunciamiento sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso (art. 126.1 LPAC). Se declarará la inadmisibilidad cuando:
 - i) el recurso no se base en alguna de las causas legales previstas en el art. 125.1 LPAC; y ii) “se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales”.
 - b. La decisión sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido (art. 126.2 LPAC).

LECCIÓN 6. EL CONTROL JUDICIAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

ANTONIO ALONSO CLEMENTE

*Jefe de Área de los Servicios Contenciosos
de la Junta de Extremadura*

I. INTRODUCCIÓN: EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

1. La sumisión de la Administración “a la ley y al Derecho” (art. 103.1 CE).
2. La Administración debe respetar en su actuación el ordenamiento jurídico-administrativo, pero también el resto del ordenamiento jurídico tanto público como privado. El control último de este cumplimiento de la legalidad está encomendado a los órganos jurisdiccionales (art. 106.1 CE).
3. Cuando la Administración actúa conforme al Derecho Administrativo su control jurídico está encomendado al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
4. Cuando la Administración actúa conforme al resto del ordenamiento jurídico su control está encomendado a jueces y tribunales de otros órdenes jurisdiccionales (civil, penal, social o militar) [art. 3, letras a) y b), LJCA].

II. EL ÁMBITO DE CONTROL DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Esquema introductorio.
 - A. El control de la Administración.
 - B. El control de la labor “administrativa” de diversas Altas Instituciones estatales y autonómicas, del Poder Judicial y de la Administración electoral (art. 1.3 LJCA).
2. El control de la Administración.

- A. El concepto de Administración a los efectos de la LJCA está integrado por (art. 1.2 LJCA):
 - a. La Administración General del Estado.
 - b. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
 - c. Las Entidades que integran la Administración local.
 - d. Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales.
- B. La cláusula general de atribución de competencias de control (art. 1.1). El control del orden contencioso-administrativo con respecto a:
 - a. La “actuación” de la Administración sujeta al Derecho Administrativo.
 - b. Las disposiciones generales de rango inferior a la Ley (o reglamentos).
 - c. Los Decretos legislativos “cuando excedan de los límites de la delegación”.
- C. Reglas complementarias de esta cláusula general.
 - a. El control limitado de los actos del Gobierno estatal o de los Gobiernos autonómicos (los llamados históricamente “actos políticos del Gobierno”) [art. 2 a) LJCA].
 - b. Las reglas de control sobre los contratos del sector público [art. 2 b) LJCA y art. 27 LCSP].
 - c. Los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas [art. 2 c) LJCA].
 - d. En el supuesto de concesiones administrativas [art. 2 d) LJCA]:
 - e. Todos los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración (aun cuando en la generación del daño intervengan particulares o la Administración cuente con un seguro de responsabilidad) [art. 2 e) LJCA].
 - f. Las cuestiones prejudiciales que se susciten durante un recurso contencioso-administrativo (salvo las de carácter constitucional y

penal, y lo previsto en los Tratados internacionales). La resolución de estas cuestiones sólo produce efectos en el proceso en el que se dicte (art. 4 LJCA).

- g. Competencia en materia de selección de personal laboral: Tradicionalmente se ha distinguido entre convocatorias por las que se accede al vínculo laboral con la Administración desde el exterior y aquellas otras a las que solo tienen acceso quienes ya tuviesen un vínculo laboral con la Administración (promoción interna, concurso de traslados, etc.). En el primer caso la competencia corresponde al orden contencioso-administrativo y en el segundo al orden social (Auto 20 de octubre de 2016; FJ 3º). En Auto de la Sala Especial de Conflictos de Competencias del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2020, valorando la incidencia de la LRJS, se dictaminó la competencia del orden social incluso en relación con las convocatorias de personal laboral de la Administración (antes del nacimiento de la relación laboral). Posteriormente ha sido reformada la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, estableciendo que está excluido del conocimiento de la jurisdicción social: “g) Los actos administrativos dictados en las fases preparatorias, previas a la contratación de personal laboral para el ingreso por acceso libre, que deberán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo”. No obstante, este precepto ha sido declarado inconstitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 145/2022, de 15 de noviembre de 2022).
- h. Cualquier otra materia atribuida expresamente por una Ley [art. 2 f) LJCA].

D. Las exclusiones del control del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 3 LJCA).

- a. Las cuestiones atribuidas expresamente a otro orden jurisdiccional [art. 3, letras a) y b), LJCA].
- b. Los conflictos de jurisdicción entre la Administración y los órganos jurisdiccionales [art. 3 c) LJCA]. Estos conflictos se resuelven por el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción.
- c. Los conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Administración [art. 3 c) LJCA].

- d. Los recursos contra las Normas Forales fiscales vascas [art. 3 d) LJCA]. La resolución de estos recursos corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional.

III. LA PLANTA DEL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. Los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 6 LJCA).

A. Órganos unipersonales:

- a. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.
- b. Los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

C. Órganos colegiados:

- a. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.
- b. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.
- c. La Sala de lo Contencioso-Administrativo (o Sala Tercera) del Tribunal Supremo.

2. La distinción de los órganos jurisdiccionales en función de su ámbito territorial de actuación.

A. Órganos con competencia territorialmente limitada.

- a. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (con sede, como regla general, en las capitales de provincia; aunque pueden existir también, de manera excepcional, en algunos grandes municipios –por ejemplo, Mérida o Elche–).
- b. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (existe un TSJ por cada Comunidad Autónoma, pero dentro de un TSJ autonómico pueden existir varias Salas ubicadas en ciudades distintas de la Comunidad Autónoma –por ejemplo, en el TSJ de Andalucía existen Salas de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla, en Málaga y en Granada–).

- B. Órganos con competencia en el conjunto del territorio nacional (con sede en Madrid).
 - a. Los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.
 - b. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.
 - c. La Sala de lo Contencioso-Administrativo (o Sala Tercera) del Tribunal Supremo.
- 3. Las reglas de reparto de competencias entre órganos judiciales.
 - A. Las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (art. 8 LJCA).
 - B. Las competencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (art. 9 LJCA).
 - C. Las competencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 10 LJCA).
 - D. Las competencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (art. 11 LJCA).
 - E. Las competencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (o Sala Tercera) del Tribunal Supremo (art. 12 LJCA).
 - F. Colisión entre criterios de atribución de competencias en razón del órgano del que emana el acto y en razón de la materia: prevalencia del segundo criterio (art. 13 LJCA).
 - G. Las competencias territoriales de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 14 LJCA).

IV. LAS PARTES

- 1. La dualidad de partes procesales: la parte demandante y la parte demandada.
 - A. La parte demandante está conformada por aquel sujeto que impugna o ataca judicialmente una norma, una actuación o una inactividad de la Administración.

- B. La parte demandada.
 - a. Está constituida por la Administración responsable de la norma, de la actuación o de la inactividad impugnada por la parte demandante.
 - b. Junto a la Administración demandada, puede eventualmente existir un codemandado, que es el sujeto cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos se verían afectados en el caso de que el órgano judicial estimase las pretensiones de la parte demandante. Este sujeto debe poder comparecer en el procedimiento si lo desea, por lo que debe ser necesariamente emplazado a tal efecto por la Administración. Ejemplo: compañía aseguradora.
2. **Los requisitos procesales que debe reunir la parte demandante.**
- A. La posesión de capacidad procesal: la capacidad procesal en la LEC (art. 7) y las particularidades de la capacidad procesal en el orden contencioso-administrativo (art. 18 LJCA).
 - B. La legitimación activa.
 - a. La regla general de legitimación: “Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo” [art. 19.1 a) LJCA].
 - b. Las reglas especiales en materia de legitimación activa.
 - c. Supuestos en los que no cabe interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública (art. 20 LJCA).
3. **La parte demandada (art. 21 LJCA).**
- A. Las Administraciones públicas contra cuya actividad (o inactividad) se dirija el recurso [art. 21.1 c) LJCA].
 - B. Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudiesen quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante [art. 21.1 b) LJCA].
 - C. Las aseguradoras de las Administraciones públicas serán parte code demandada junto con la Administración a la que aseguren [art. 21.1 c) LJCA]. Problema: acción directa ante jurisdicción civil *ex* artículo 76

de la Ley de Contrato de Seguro; participación de la Administración y vinculación de la sentencia del orden civil.

4. La representación y defensa de las partes.

A. Representación y defensa de la parte demandante.

- a. Las actuaciones procesales ante órganos unipersonales (art. 23.1 LJCA).
 - a.1. La representación *podrá* conferirse a un Procurador (esto es, no es obligatoria su presencia).
 - a.2. La asistencia letrada por Abogado es obligatoria.
- b. Las actuaciones procesales ante órganos colegiados (art. 23.2 LJCA).
 - b.1. La representación debe conferirse necesariamente a un Procurador.
 - b.2. La asistencia letrada por Abogado es también obligatoria.
- c. El caso de los funcionarios: pueden comparecer por sí mismos en cuestiones de personal, siempre “que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles” (art. 23.3 LJCA).

B. La representación y defensa de las Administraciones Públicas (art. 24 LJCA).

- a. El caso de la Administración General del Estado: la Abogacía del Estado.
- b. Los servicios jurídicos de las Comunidades Autónomas. El caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura: “La representación y defensa de la Administración de la Junta de Extremadura y sus organismos públicos dependientes ante toda clase de órganos judiciales, jurisdiccionales y ante el Tribunal de Cuentas, les corresponde en exclusiva a los letrados de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, desde el momento de su nombramiento y toma de posesión y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo, que actuarán en defensa del interés público y bajo los principios jurídicos inherentes al Estado social y democrático de derecho, previstos en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico.

La representación y defensa en juicio realizada por los letrados de Junta de Extremadura, así como, en su caso, la asistencia a órganos colegiados, tendrán carácter institucional y no personal, por lo que podrán intervenir diferentes letrados en relación con el mismo asunto” (art. 2.1 de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura).

V. EL OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. La actividad administrativa que puede ser objeto de impugnación.

A. Los actos administrativos (art. 25.1 LJCA).

B. Las disposiciones generales: los reglamentos y los decretos legislativos “cuando excedan los límites de la delegación” (arts. 25.1, en relación con el art. 1.1, ambos de la LJCA).

a. La impugnación de los reglamentos: el recurso directo y el recurso indirecto.

b. El control jurídico de los decretos legislativos.

b.1. El control de los decretos legislativos por el Tribunal Constitucional: los decretos legislativos tienen rango de ley, y el órgano encargado en nuestro sistema del control de las leyes formales y de las normas con rango de ley es, por excelencia, el Tribunal Constitucional (STC 61/1997, de 20 de marzo). En este sentido, el art. 27.2 b) LOTC dispone: “Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: (...) b) Las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley. En el caso de los decretos legislativos, la competencia del Tribunal se extiende sin perjuicio de lo previsto en el núm. 6 del art. 82 de la Constitución”.

b.2. La referencia a los Tribunales en plural por el art. 86.2 CE.

b.2.1. Si los Jueces y Tribunales de cualquier orden jurisdiccional consideran que un decreto legislativo pudiera ser inconstitucional, procederá el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE).

b.2.2. El control por la jurisdicción contencioso-administrativa cuando los decretos legislativos “excedan los límites de la delegación” (art. 1.1 LJCA).

C. Las inactividades de la Administración (arts. 25.2 y 29 LJCA).

D. Las vías de hecho (arts. 25.2 y 30 LJCA).

2. Las pretensiones de las partes en cada proceso contencioso-administrativo.

A. Las concretas pretensiones de las partes constituyen el marco dentro del cual se desarrollará cada proceso contencioso-administrativo: “Los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición” (art. 33.1 LJCA).

B. Las pretensiones de la parte demandante.

a. En el caso de recurso contencioso-administrativo contra actos y disposiciones generales, el demandante podrá pretender (art. 31 LJCA):

a.1. La declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, su anulación.

a.2. El reconocimiento de “una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda”.

b. En el caso de recurso contra la inactividad administrativa, el demandante podrá pretender que se “condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas” (art. 32.1 LJCA).

c. En el caso de recurso contra una vía de hecho, el demandante podrá pretender que (art. 32.2 LJCA):

c.1. Se declare contraria a Derecho.

c.2. Se ordene el cese de dicha actuación.

c.3. El reconocimiento de “una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restableci-

miento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda”.

- d. La condena en costas a la parte demandada (art. 139 LJCA).
- C. Las pretensiones de la parte demandada.
- a. La inadmisión del recurso.
 - b. La desestimación total o parcial del recurso.
 - c. La condena en costas a la parte demandante (art. 139 LJCA).
- D. La acumulación a instancia de parte o de oficio de pretensiones frente a actos, disposiciones o actuaciones de la Administración (arts. 34 a 39 LJCA).

Serán acumulables en un proceso:

- a. Las pretensiones que se deduzcan en relación con un mismo acto, disposición o actuación.
- b. Las que se refieran a varios actos, disposiciones o actuaciones cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros o exista entre ellos cualquier otra conexión directa.

VI. LOS TIPOS DE PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

1. El procedimiento ordinario (o procedimiento en primera o única instancia) (arts. 43 a 77 LJCA).
2. El procedimiento abreviado (art. 78 LJCA).
3. Los procedimientos especiales.
 - A. El procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona (arts. 114 a 122 *quater* LJCA).
 - B. La cuestión de ilegalidad (arts. 123 a 126 LJCA).
 - C. El procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de actos o acuerdos de Corporaciones o Entidades públicas (art. 127 LJCA).

- D. El procedimiento para la garantía de la unidad de mercado (arts. 127 bis a 127 *quater* LJCA).
- E. El procedimiento para la declaración judicial de extinción de partidos políticos (art. 127 *quinquies* LJCA).

VII. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO ORDINARIO (O PROCEDIMIENTO EN PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA)

1. La iniciación del procedimiento.

A. Las formas de iniciación del procedimiento.

a. La regla general: el escrito de interposición.

a.1. Su contenido: “escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso” (art. 45.1 LJCA).

a.2. La documentación que debe acompañarse al escrito de interposición (art. 45.2 LJCA).

a.3. El análisis por el Letrado de la Administración de Justicia del escrito de interposición y de la documentación presentada (art. 45.3 LJCA).

a.3.1. Si estima que la interposición es válida: se admitirá el recurso.

a.3.2. Si faltasen documentos: se requerirá la subsanación por un plazo de diez días. En caso de no producirse: el Juez o el Tribunal decretarán el archivo de las actuaciones.

b. La excepción: mediante demanda directamente:

b.1. Recurso de lesividad (art. 45.4 LJCA), en la que se fijará con precisión la persona o personas demandadas y su sede o domicilio si constara.

- b.2. Cuando “no existan terceros interesados” (art. 45.5 LJCA), en la que “se concretará la disposición, acto o conducta impugnados y se razonará su disconformidad a Derecho”.
- B. El plazo de interposición (art. 46 LJCA).
 - a. La regla general (disposición general y acto expreso): el plazo de dos meses, “contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa” (art. 46.1, inciso primero, LJCA).
 - b. Los supuestos de silencio: el plazo de seis meses, que se contará “a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto” (art. 46.1, inciso segundo, LJCA). La no aplicación de este plazo para los casos de silencio administrativo negativo (STC 52/2014, de 10 de abril).
 - c. Otras reglas para el cómputo de los plazos.
- C. La publicidad del acto de interposición del recurso (art. 47 LJCA).
 - a. Se llevará a efecto en el correspondiente periódico oficial a instancia del recurrente o de oficio por el Letrado de la Administración de Justicia (art. 47 LJCA).
 - b. Esta publicidad tiene por objeto permitir que los posibles interesados conozcan la existencia del concreto procedimiento contencioso-administrativo y se puedan personar en él.
- D. El requerimiento por parte del Letrado de la Administración de Justicia para que la Administración remita el expediente administrativo al órgano judicial (art. 48 LJCA). Esta reclamación sirve para emplazar a la Administración (art. 50.1 LJCA).
- E. El emplazamiento personal por parte de la Administración de cuantos aparezcan como interesados en el expediente administrativo del que trae causa el proceso (art. 49 LJCA).
- F. La personación en el concreto procedimiento contencioso-administrativo (art. 50 LJCA).
 - a. La Administración se entiende personada por el envío del expediente (art. 50.2 LJCA).

- b. Los demandados emplazados podrán personarse en los autos en el plazo concedido al efecto (art. 50.3 LJCA).
 - b.1. Si se personasen posteriormente, “se les tendrá por parte para los trámites no precluidos”.
 - b.2. Si no se personasen, continuará el procedimiento sin que haya lugar a practicarles notificaciones de ninguna clase.
- G. La decisión por parte del Juzgado o de la Sala sobre la inadmisión del recurso en esta fase inicial (art. 51 LJCA).
- H. La desviación procesal: el proceso Contencioso-Administrativo no permite la desviación procesal, que es la que se produce cuando se plantean en sede jurisdiccional cuestiones (no motivos) respecto a los que la administración no tuvo ni ocasión ni oportunidad de pronunciarse. Pueden plantearse alegaciones y motivos nuevos pero no es posible introducir nuevas pretensiones en vía jurisdiccional (STS de 12 de marzo de 1992, FD 6).

2. La tramitación del procedimiento.

- A. La demanda (arts. 52 y 53 LJCA).
 - a. La demanda contendrá las pretensiones de la parte demandante, así como los argumentos fácticos y jurídicos en los que aquéllas se fundamenten (art. 56.1 LJCA). Tampoco se puede alterar el objeto del proceso en la demanda, porque también constituiría desviación procesal.
 - b. La formalización de la demanda (art. 52 LJCA).
 - b.1. Se formaliza, como regla general, una vez recibido el expediente administrativo por el órgano judicial y entregado a la parte demandante por el Letrado de la Administración de Justicia.
 - b.2. Las consecuencias de la remisión extemporánea del expediente (art. 53 y 55 LJCA): transcurrido el plazo sin que se haya recibido el expediente, el recurrente puede pedir que se le conceda plazo para formalizar la demanda. La Administración no podrá contestar la demanda si no va acompañada del expediente administrativo. De llegar posteriormente el expediente, se pondrá

de manifiesto a las partes por plazo de diez días para formular alegaciones.

- b.3. Los documentos que deben acompañarse al escrito de demanda (art. 56, apartados 3 y 4, LJCA):
 - b.3.1. Todos aquellos en los que directamente se fundamente su derecho. Si no obraren en poder de la parte demandante, deberá indicarse el lugar en el que se encuentran.
 - b.3.2. No se admitirá su aportación después de formalizada la demanda, salvo que tengan por objeto desvirtuar alegaciones contenidas en la contestación a la demanda y que pongan de manifiesto disconformidad en los hechos. Deberá hacerse antes de la citación para vista o conclusiones.
- b.4. El plazo: veinte días.
 - b.4.1. Si son varios los recurrentes, formularán la demanda simultáneamente.
 - b.4.2. Si no se presenta la demanda en plazo:
 - 1) La regla general: se declarará de oficio mediante auto la caducidad del recurso.
 - 2) La excepción: se admitirá la demanda, no obstante, “si se presentare dentro del día en que se notifique la resolución de caducidad. Los plazos son improrrogables (art. 128.1 LJCA y art. 134.1 LEC): “Los plazos son improrrogables, y una vez transcurridos el Secretario judicial correspondiente tendrá por caducado el derecho y por perdido el trámite que hubiere dejado de utilizarse. No obstante, se admitirá el escrito que proceda, y producirá sus efectos legales, si se presentare dentro del día en que se notifique la resolución, salvo cuando se trate de plazos para preparar o interponer recursos”.
- b.5. La subsanación de las faltas de la demanda (art. 56.2 LJCA). La demanda se examina de oficio por letrado de Administración de Justicia (LAJ) y requerirá la subsanación de faltas en el plazo de diez días. En caso de que no se subsanen, dará cuenta al juez para que resuelva sobre su admisión.

B. La contestación a la demanda (art. 54 LJCA).

- a. La contestación consiste en el escrito en el que la parte demandada expone sus pretensiones, así como los argumentos fácticos y jurídicos en los que dichas pretensiones encuentran su base (art. 56.1 LJCA).
- b. La formalización de la contestación (art. 54 LJCA).
 - b.1. Se formaliza por la parte demandada una vez entregada la demanda y el expediente administrativo por parte del Letrado de la Administración de Justicia. El supuesto de que la demanda se hubiese formalizado sin que la Administración hubiese remitido el expediente (art. 54.1 LCJA).
 - b.2. Los documentos que deben acompañarse al escrito de contestación (art. 56, apartados 3 y 4, LJCA):
 - b.2.1. Todos aquellos en los que directamente se fundamente su derecho. Si no obraren en poder de la parte demandada, deberá indicarse el lugar en el que se encuentran.
 - b.2.2. No se admitirá su aportación después de formalizada la contestación.
 - b.3. El plazo: veinte días.
 - b.3.1. Si existiesen codemandados: se formulará la contestación en primer lugar por la Administración demandada y, después, por los codemandados simultáneamente (art. 54.3 LJCA).
 - b.3.2. Si el defensor de la Administración demandada considerase que la disposición o actuación administrativa recurrida no se ajustase a Derecho, podrá solicitar la suspensión del procedimiento por un plazo de veinte días para ponerlo en conocimiento de la Administración (art. 54.3 LJCA).

C. Las alegaciones previas (arts. 58 y 59 LJCA).

- a. La parte demandada podrá alegar los motivos que concurren en el recurso para su inadmisibilidad dentro de los cinco primeros días

con los que cuente para formalizar la demanda (art. 58.1 LJCA). Estos motivos son los previstos en los artículos 58 y 69 LJCA:

- a.1. Incompetencia del órgano jurisdiccional.
 - a.2. Falta de jurisdicción.
 - a.3. Recurso interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada.
 - a.4. Que tenga por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación.
 - a.5. Que recaiga sobre cosa juzgada o exista litispendencia.
 - a.6. Que se haya presentado el escrito inicial del recurso (interposición o demanda) fuera de plazo.
 - b. Este escrito de alegaciones previas será remitido por el Letrado de la Administración de Justicia a la parte demandante para que proceda, en su caso, a la subsanación del defecto alegado (art. 59.1 LJCA).
 - c. Sobre el incidente de alegaciones previas se decidirá mediante auto: si es estimatorio, se declarará la inadmisibilidad del recurso.
- D. La prueba (arts. 60 y 61 LJCA).
- a. Las pruebas versan sobre los hechos, no sobre cuestiones jurídicas.
 - b. La solicitud del recibimiento del pleito a prueba.
 - b.1. La regla general: la solicitud por medio de otrosí en los escritos de demanda, de contestación y de alegaciones complementarias. Deberán expresarse “de forma ordenada”, en concreto, “los puntos de hecho sobre los que haya de versar la prueba y los medios de prueba que se propongan” (art. 60.1 LJCA). El incumplimiento de este requisito se ha estimado como subsanable por el Tribunal Supremo: STS 16 de enero de 2012; rec. 2071/2010.
 - b.2. La excepción: cuando de la contestación a la demanda resulten nuevos hechos trascendentes, la parte recurrente podrá aportar

- nuevos documentos y solicitar el recibimiento a prueba (art. 60.2 LJCA).
- c. El acuerdo del recibimiento del pleito a prueba (art. 60.3 LJCA).
 - c.1. La regla general: cuando exista una disconformidad entre las partes sobre los hechos y, a juicio del órgano judicial, éstos fuesen trascendentes para la resolución del recurso.
 - c.2. La excepción: se recibirá siempre a prueba cuando el objeto del recurso sea una sanción administrativa o disciplinaria, y exista una disconformidad con respecto a los hechos.
 - d. La práctica de la prueba (art. 60.4 LJCA).
 - d.1. El plazo: treinta días. Sobre la prueba practicada fuera de plazo: podrán aportarse las practicadas fuera de este plazo por causas no imputables a la parte que la propuso.
 - d.2. La remisión a la LEC.
 - e. El órgano judicial podrá acordar de oficio la práctica de cualquier prueba que pueda estimar necesaria hasta que el pleito sea declarado concluso para sentencia (art. 61 LJCA).
- E. La vista oral y las conclusiones escritas (arts. 62 a 66 JCA).
- a. Su concepto: consiste en el trámite mediante el que se hace el alegato final sobre el objeto del asunto enjuiciado por la parte demandante y por la parte demandada.
 - a.1. En la vista y en las conclusiones “no podrán plantearse cuestiones que no hayan sido suscitadas en los escritos de demanda y contestación” (art. 65.1 LJCA).
 - a.2. No obstante, el órgano judicial podrá pedir a las partes que en esta fase del procedimiento “se traten motivos relevantes para el fallo y distintos de los alegados” (art. 65.2 LJCA).
 - b. Es un trámite potestativo que, en su caso, pueden solicitar las partes, aunque excepcionalmente puede acordarlo el órgano judicial (art. 62, apartados 1 y 4, LJCA).

- c. Su solicitud (art. 62.2 LJCA):
 - c.1. Se solicita mediante otrosí en los escritos de demanda o de contestación a la demanda.
 - c.2. Se puede solicitar también mediante escrito presentado en el plazo de cinco días contados desde la notificación de la diligencia de ordenación en la que se declara concluido el período de prueba.
- d. La práctica de la vista oral (art. 63 LJCA).
 - d.1. Se señalará por riguroso orden de antigüedad, excepto materias preferentes (art. 63.1 LJCA).
 - d.2. Se dará la palabra a las partes por su orden para que de forma sucinta expongan sus alegaciones, pudiendo invitarse a las partes para que concreten algunos puntos para delimitar el objeto del debate (art. 63.2 LJCA).
 - d.3. La grabación del acto (art. 63.3 LJCA).
- e. Las conclusiones escritas (art. 64 LJCA).

3. La terminación del procedimiento.

- A. La forma ordinaria: la sentencia (arts. 67 a 73 LJCA).
- B. Otros modos anticipados de terminación del procedimiento.
 - a. El desistimiento de la parte demandante (art. 74 LJCA).
 - b. El allanamiento de la parte demandada (art. 75 LJCA).
 - c. El reconocimiento total en vía administrativa por parte de la Administración de las pretensiones de la parte demandante (art. 76 LJCA).
 - d. La conciliación o la transacción entre las partes (art. 77 LJCA).

VIII. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO ABREVIADO

1. Los supuestos en que es aplicable (art. 78.1 LJCA).

- A. Los asuntos de competencia de los órganos judiciales unipersonales (esto es, de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo).
- B. El objeto sobre el que pueden versar.
 - a. En función de la materia:
 - a.1. Personal al servicio de las Administraciones públicas.
 - a.2. Extranjería e inadmisión de peticiones de asilo político.
 - a.3. Disciplina deportiva en materia de dopaje.
 - b. En función de la cuantía: los asuntos que no superen los 30.000 euros.

2. Las fases del procedimiento.

- A. La iniciación mediante demanda de la parte recurrente, con la documentación en que funde su derecho y la requerida en el artículo 45.2 (art. 78.2 LJCA).
- B. El Letrado de la Administración de Justicia realizará los siguientes trámites (art. 78.3 LJCA):
 - a. Decidirá sobre la admisibilidad de la demanda, apreciada la jurisdicción y competencia objetiva del órgano.
 - b. Una vez admitida, acordará su traslado al demandado.
 - c. Trasladará la demanda a la Administración demandada y citará a las partes para la celebración de la vista, con indicación del día y de la hora.
 - d. Requerirá a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo con al menos quince días de antelación al término señalado para la vista. Si no estuviera el expediente en ese plazo habrá de suspenderse la vista.

- B. Recibido el expediente administrativo, el Letrado de la Administración de Justicia lo remitirá al demandante y a los restantes interesados que se hubiesen personado para poder efectuar alegaciones en el acto de la vista (art. 78.4 LJCA).
- C. Podría no existir vista si el demandante así lo solicita mediante otrosí en su demanda y la parte demandada tampoco la pide en los diez primeros días para contestar a la demanda. En este caso, la parte demandada contestará a la demanda en el plazo de veinte días (art. 78.3, párrafo tercero, LJCA).
- D. El acto de la vista.
 - a. El Juez declarará abierta la vista con la comparecencia de las partes (art. 78.5 LJCA).
 - a.1. Si no comparece el demandante: se le tendrá por desistido y se le condenará en costas.
 - a.2. Si no comparece el demandado: se acordará que prosiga la vista con su ausencia.
 - b. La celebración de la vista (art. 78, apartados 6 y siguientes, LJCA).
 - b.1. El demandante expondrá los fundamentos de lo que pide o se ratificará en el contenido de su demanda.
 - b.2. El demandado expondrá lo que a su derecho convenga, comenzando por las posibles causas de inadmisión.
 - b.3. El Juez decidirá si considera procedente la continuación del procedimiento, tras oír al demandante.
 - b.4. Si prosiguiese el procedimiento, el Juez dará la palabra a las partes para fijar los hechos en que se fundamentan sus pretensiones. Si hubiese discordancia en relación con los mismos, se propondrán las pruebas, decidiendo el Juez sobre su utilidad y pertinencia.
 - b.5. Una vez practicada la prueba, las partes expondrán sus conclusiones.
 - b.6. Una vez terminadas las conclusiones por los Letrados de ambas partes, “las personas que sean parte en los asuntos podrán, con

la venia del Juez, exponer de palabra lo que crean oportuno para su defensa a la conclusión de la vista, antes de darla por terminada”.

b.7. Finalizada la vista, se firmará el acta correspondiente.

E. El Juez dictará sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista.

3. En lo no previsto por su regulación específica (art. 78 LJCA), el procedimiento abreviado se regirá por las normas generales de la LJCA (art. 78.23 LJCA).

LECCIÓN 7. EL SISTEMA DE RECURSOS EN LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

DANIEL RUIZ BALLESTEROS

*Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo
del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura*

I. INTRODUCCIÓN

1. El sistema de recursos en la LJCA.
2. Tipos de recursos.
3. El derecho a la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
 - A. El sistema de recursos se incorpora a la tutela judicial en la configuración que le dé cada una de esas leyes de enjuiciamiento reguladoras de los diferentes órdenes jurisdiccionales, sin que ni siquiera exista un derecho constitucional a disponer de tales medios de impugnación, siendo imaginable, posible y real la eventualidad de que no existan, salvo en lo penal. No puede encontrarse en la Constitución ninguna norma o principio que imponga la necesidad de una doble instancia o de unos determinados recursos, siendo posible en abstracto su inexistencia o condicionar su admisibilidad al cumplimiento de ciertos requisitos.
 - B. Relación entre el sistema de recursos y las competencias de los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo.
 - C. La doble instancia en la impugnación de decisiones sancionadoras. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de fecha 30/06/2020, caso Saquetti Iglesias c. España. Sentencias del Tribunal Supremo de 25/11/2021, recursos de casación 8156/2020 y 8158/2020.

II. EL RECURSO DE REPOSICIÓN

1. El recurso de reposición contra las providencias y autos (arts. 79 y 80 LJCA).
2. El recurso de reposición contra las diligencias de ordenación y decretos no definitivos de los Letrados de la Administración de Justicia (art. 102 bis LJCA).

III. EL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA RESOLUCIONES DE LOS LETRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. El recurso de revisión contra resoluciones del LAJ que resuelven recursos de reposición (art. 102 bis LJCA).
2. El recurso de revisión directo contra los decretos del LAJ por los que se ponga fin al procedimiento o impidan su continuación (art. 102 bis LJCA).

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

1. Sus caracteres básicos.
 - A. Son recursos resueltos por un órgano judicial de rango superior al que dictó la sentencia recurrida.
 - B. Es un recurso ordinario, esto es, puede interponerse por cualquier motivo y en él pueden revisarse tanto cuestiones fácticas como jurídicas.
 - C. El recurso de apelación contra sentencias tiene el doble efecto devolutivo y suspensivo (art. 83.1 LJCA). El efecto suspensivo no impide, no obstante, la ejecución provisional de las sentencias cuando (art. 84 LJCA):
 - a. Lo pidan los sujetos favorecidos por la sentencia en primera instancia.
 - b. Se preste la caución establecida, en su caso, por el órgano judicial, para evitar los perjuicios que la ejecución pudiese producir.
 - c. No se podrá acordar la ejecución provisional, en todo caso, “cuando la misma sea susceptible de producir situaciones irreversibles o perjuicios de imposible reparación”.

D. El recurso de apelación frente a autos tiene únicamente efecto devolutivo (art. 80.1 LJCA).

2. Las resoluciones susceptibles de apelación.

A. Las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (art. 81.1 LJCA).

a. Las excepciones a esta regla general (art. 81.1 LJCA):

a.1. Los asuntos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros.

a.2. Los asuntos relativos a los “actos de las Juntas Electorales de Zona” y a los de “proclamación de candidaturas y candidatos efectuada por cualquiera de las Juntas Electorales”.

b. Las excepciones al límite de cuantía. Son siempre susceptibles de apelación, con independencia de su cuantía, las sentencias que (art. 81.2 LJCA):

b.1. Declaren la inadmisibilidad del recurso.

b.2. Sean dictadas en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona.

b.3. Resuelvan litigios entre Administraciones públicas.

b.4. Resuelvan recursos indirectos frente a reglamentos.

B. Los autos dictados en primera instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (art. 80.1 LJCA).

a. La regla general: los autos no son objeto de apelación.

b. Las excepciones (esto es, sí pueden ser objeto de apelación –art. 80.1 LJCA–):

b.1. Los autos que pongan fin a la pieza separada de medidas cautelares.

b.2. Los autos dictados en ejecución de sentencia.

- b.3. Los autos que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o que hagan imposible su continuación.
 - b.4. Los autos relativos a ciertas autorizaciones (como, por ejemplo, las de entrada en domicilio o las de limitación de derechos fundamentales).
3. **La legitimación para interponer el recurso de apelación: quienes “se hallen legitimados como parte demandante o demandada” (art. 82 LJCA).**
4. **La tramitación del recurso de apelación: sus dos fases (art. 85 LJCA).**
- A. Los órganos judiciales competentes para la tramitación del recurso.
 - a. El órgano judicial competente para la admisión del recurso (órgano judicial “a quo”): el Juzgado que haya dictado la sentencia en primera instancia.
 - b. El órgano judicial competente para la resolución del recurso (órgano judicial “ad quem”).
 - b.1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de un Tribunal Superior de Justicia (si se apela una sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo).
 - b.2. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (si se apela una sentencia de un Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo).
 - B. La fase de interposición.
 - a. El escrito de interposición.
 - a.1. Su contenido: “escrito razonado que deberá contener las alegaciones en que se fundamente el recurso” (art. 85.1 LJCA), pudiendo pedirse, también, el recibimiento a prueba (art. 85.3 LJCA).
 - a.2. El plazo para su interposición: quince días a partir del siguiente al que se produjo la notificación de la sentencia que se pretende apelar. Si no se interpone el recurso en este plazo, el Letrado de la Administración de Justicia declarará la firmeza de la sentencia (art. 85.1 LJCA).

a.3. La competencia para acordar admisión o la inadmisión del recurso.

a.3.1. El Letrado de la Administración de Justicia lo admitirá tras comprobar que la interposición del recurso se ha realizado en tiempo y forma (art. 85.2 LJCA).

a.3.2. El Juez será el que decida, sin embargo, si el Letrado de la Administración de Justicia considera que el recurso no está interpuesto en tiempo y forma. En este caso, el Juez podrá denegar la admisión mediante auto, que será impugnabile mediante recurso de queja (art. 85.2 LJCA).

b. La oposición a la apelación.

b.1. En caso de que se admita el recurso, el Letrado de la Administración de Justicia dará traslado a la parte apelada para que pueda formalizar su oposición (art. 85.2 LJCA).

b.2. El escrito de oposición.

b.2.1. En este escrito, la parte apelada rebatirá los argumentos del escrito de interposición y, en su caso, podrá oponerse a la admisión. En este último caso, se dará vista a la parte apelante para que formule alegaciones sobre esta cuestión (art. 85.4 LJCA).

b.2.2. En este escrito se podrá pedir también el recibimiento a prueba (art. 85.3 LJCA).

b.2.3. La parte apelada podrá adherirse a la apelación, “razonando los puntos en que crea que le es perjudicial la sentencia”. En este caso, se dará traslado a la parte apelante para que pueda oponerse a la adhesión (art. 85.4 LJCA).

b.3. El envío por el Juzgado “a quo” de todas las actuaciones a la Sala “ad quem” y el emplazamiento de las partes para su comparecencia en el plazo de treinta días ante este último órgano judicial colegiado (art. 85.5 LJCA).

C. Las fases de tramitación y de resolución.

- a. La decisión por la Sala “ad quem” sobre la admisión de recurso y sobre el recibimiento a prueba (art. 85.5 LJCA).
- b. Se practicará la prueba estimada procedente (art. 85.6 LJCA).
- c. Se celebrará vista oral o se presentarán conclusiones escritas si lo han pedido las partes en sus escritos de interposición o de oposición, o lo acuerda así la Sala (art. 85, apartados 7 y 8, LJCA).
- d. La sentencia.
 - d.1. Su plazo: diez días desde la declaración de que el pleito está concluido para sentencia (art. 85.9 LJCA).
 - d.2. Su contenido (art. 85.10 LJCA).
 - d.2.1. La confirmación o la revocación de la sentencia apelada.
 - d.2.2. En caso de revocación en apelación de una sentencia en la que el Juzgado hubiese declarado la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, la Sala deberá resolver sobre el fondo del asunto.

V. EL RECURSO DE CASACIÓN

1. Sus caracteres básicos.

- A. Es un recurso extraordinario que “se limitará a cuestiones de derecho, con la exclusión de las cuestiones de hecho” (art. 87 bis.1 LJCA), destinado a la fijación de una interpretación unitaria de las normas que integran el ordenamiento jurídico autonómico, estatal y europeo.
- B. Es un recurso cuya resolución corresponde en la actualidad tanto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo como a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.
 - a. Los recursos de casación contra decisiones judiciales a las que se impute una infracción de normas de Derecho estatal o de Derecho europeo serán competencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

b. Los recursos de casación contra decisiones judiciales a las que se impute una infracción del Derecho autonómico serán competencia de una Sección especial de cada una de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

C. La problemática y la situación actual del recurso de casación por infracción de normativa autonómica.

2. Las sentencias y autos que pueden ser objeto de recurso de casación.

A. Las sentencias (art. 86 LJCA).

a. Las sentencias susceptibles de casación ante el Tribunal Supremo cuando versen sobre una eventual infracción del Derecho estatal o del Derecho europeo.

a.1. Las sentencias dictadas en única instancia (esto es, no susceptibles de apelación) por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (art. 86.1 LJCA).

Para que sean recurribles estas sentencias deberán contener “doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos”.

a.2. Las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por:

a.2.1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

a.2.2. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

1) El recurso debe basarse en una infracción del Derecho estatal o del Derecho europeo.

2) La infracción de estas normas debe ser “relevante y determinante del fallo impugnado”.

3) Estas normas deberán haber sido “invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora” (art. 86.3, párrafo primero, LJCA).

- b. Las sentencias susceptibles de recurso de casación ante las Secciones especiales de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia: las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en única instancia.
 - b.1. Estas sentencias no podrán, por tanto, ser recurribles en apelación. Si contra una sentencia cupiese recurso de apelación, no podría ser recurrida en casación.
 - b.2. Deben infringir una norma de Derecho autonómico.
 - b.3. Estas sentencias habrán de contener doctrina que se repunte “gravemente dañosa para los intereses generales” y “sean susceptibles de extensión de efectos”.
 - c. No son susceptibles de recurso de casación (art. 86.2 LJCA).
 - c.1. Las sentencias dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión.
 - c.2. Las sentencias dictadas en los procesos contencioso-electorales.
- B. Los autos (art. 87 LJCA).
- a. No son susceptibles de casación ni los autos de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo ni los de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.
 - b. Son susceptibles de casación algunos autos dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.
 - b.1. Los tipos de autos susceptibles de casación (apartados 1 y 1.bis del art. 87 LJCA).
 - b.2. La regla general: antes de preparar un recurso de casación, el auto que quiera impugnarse deberá haber sido recurrido previamente en reposición ante el órgano judicial que lo dictó (art. 87.2 LJCA).
 - b.3. La excepción: no será requisito necesario interponer previamente recurso de reposición en los recursos de casación contra los autos

que autoricen o ratifiquen medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria consideradas “urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente”.

3. Los requisitos para la admisibilidad del recurso de casación (art. 88 LJCA).

A. Una concreta infracción de:

a. El ordenamiento jurídico positivo.

b. La jurisprudencia.

B. La concurrencia de “interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia” apreciado por el Tribunal de casación.

a. Los supuestos en los que se puede apreciar interés casacional objetivo (art. 88.2 LJCA). Este interés debe ser motivado expresamente en el auto de admisión.

b. Los supuestos en los que se presume la existencia de interés casacional objetivo (art. 88.3 LJCA).

b.1. Supuestos en los que, a pesar de presumirse este interés, puede inadmitirse el recurso mediante auto motivado.

b.2. Supuestos legales de presunción absoluta de interés casacional.

b.2.1. Cuando la resolución impugnada “se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea”.

b.2.2. Cuando la sentencia impugnada “declare nula una disposición de carácter general”. Este supuesto tiene, no obstante, una excepción: “salvo que esta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente”.

C. Los requisitos de naturaleza procesal.

4. La tramitación del recurso de casación.

A. La fase de preparación (art. 89 LJCA).

a. Legitimación: “quienes hayan sido parte en el proceso o debieran haberlo sido” (art. 89.1 LJCA).

- b. Plazo: treinta días, a partir del siguiente al que se produzca la notificación de la resolución recurrida. Si no se presentase el escrito de preparación en plazo, la resolución devendrá firme.
- c. Competencia: ante el órgano judicial que dictó la resolución recurrida.
- d. El contenido del escrito de preparación (art. 89.2 LJCA).

Este art. 89.2 LJCA dispone que: “El escrito de preparación deberá, en apartados separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan:

- a) Acreditar el cumplimiento de los requisitos reglados en orden al plazo, la legitimación y la recurribilidad de la resolución que se impugna.
 - b) Identificar con precisión las normas o la jurisprudencia que se consideran infringidas, justificando que fueron alegadas en el proceso, o tomadas en consideración por la Sala de instancia, o que ésta hubiera debido observarlas aun sin ser alegadas.
 - c) Acreditar, si la infracción imputada lo es de normas o de jurisprudencia relativas a los actos o garantías procesales que produjo indefensión, que se pidió la subsanación de la falta o transgresión en la instancia, de haber existido momento procesal oportuno para ello.
 - d) Justificar que la o las infracciones imputadas han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución que se pretende recurrir.
 - e) Justificar, en el caso de que ésta hubiera sido dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de un Tribunal Superior de Justicia, que la norma supuestamente infringida forma parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea.
 - f) Especialmente, fundamentar con singular referencia al caso, que concurren alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo anterior, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo”.
- e. Si no se cumplen los requisitos exigidos para el escrito de preparación, el órgano judicial de instancia (esto es, el que dictó la resolución que se pretende impugnar) dictará auto motivado en el que “tendrá por no preparado el recurso de casación” (art. 89.4 LJCA). Contra este auto cabrá recurso de queja.

- f. Si se cumplieren los requisitos exigidos para el escrito de preparación (art. 89.5 LJCA), el órgano judicial mediante auto motivado (contra el que no cabe recurso alguno):
 - f.1. Tendrá por preparado el recurso de casación.
 - f.2. Ordenará el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante el Tribunal de casación.
 - f.3. Remitirá al Tribunal de casación los autos originales y el expediente administrativo.
 - f.4. “(...) si lo entiende oportuno, emitirá opinión sucinta y fundada sobre el interés objetivo del recurso para la formación de jurisprudencia, que unirá al oficio de remisión”.

B. La fase de admisión (art. 90 LJCA).

- a. La competencia: la Sección especial de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que acordará la admisión o inadmisión a trámite del recurso (art. 90.2 LJCA).
- b. La facultad de este órgano judicial para acordar, si lo estima oportuno, que las partes personadas presenten alegaciones sobre si existe en el concreto recurso interés casacional objetivo (art. 90.1 LJCA).
- c. La resolución sobre la admisión o la inadmisión del recurso (art. 90, apartados 3 a 8, LJCA).
 - c.1. La resolución sobre la inadmisión puede revestir, según los casos, la forma de providencia o de auto.
 - c.2. La decisión de admisión revestirá forma de auto.
 - c.2.1. Estos actos de admisión precisarán:
 - 1) La cuestión o cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo.
 - 2) La norma o normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación.
 - 3) Estas indicaciones no impedirán que la sentencia pueda “extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso” (art. 90.4 LJCA).

c.2.2. Estos autos de admisión serán objeto de publicación (art. 90.7 LJCA).

C. La fase de interposición (art. 92 LJCA).

- a. Plazo: treinta días, a contar desde la notificación de la diligencia de ordenación en la que se remiten las actuaciones a la Sección competente en función de la materia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (art. 92.1 LJCA). Si no se presenta en plazo el escrito de interposición, se declarará desierto el recurso (art. 92.2 LJCA).
- b. El contenido del escrito de interposición. Este escrito habrá de contener en apartados separados (art. 92.3 LJCA):
 - b.1. Una exposición razonada de por qué han sido infringidas las normas o la jurisprudencia que se indicó en el escrito de preparación.
 - b.1.1. No se podrá extender el escrito a otras normas o a otra jurisprudencia.
 - b.1.2. Se deberán “analizar, y no sólo citar, las sentencias del Tribunal Supremo” que se consideran infringidas.
 - b.2. La precisión del “sentido de las pretensiones que la parte deduce y de los pronunciamientos que solicita”.
- c. Si la Sección competente para la resolución del recurso comprobara que el escrito de interposición no respeta este contenido, se oír a la parte recurrente. Si se confirmase el incumplimiento, se dictará sentencia de inadmisión del recurso (art. 92.4 LJCA).
- d. Si el escrito de interposición estuviese formulado correctamente, se dará traslado a la parte o partes recurridas y personadas para que puedan formular escrito de oposición en el plazo de treinta días (art. 92.5 LJCA).
- e. La Sección competente para resolver podrá acordar, bien de oficio o bien a instancia de parte, la celebración de vista (art. 92.6 LJCA).
- f. La sentencia se dictará normalmente por la Sección competente en función de la materia. El Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo podrá, no obstante, decidir que sea el Pleno quien la dicte (art. 92.7 LJCA).

5. La resolución del recurso de casación: la sentencia (art. 93 LJCA).

A. El contenido de la sentencia (art. 93.1 LJCA):

- a. “(...) fijará la interpretación de aquellas normas estatales o la que tenga por establecida o clara de las de la Unión Europea sobre las que, en el auto de admisión a trámite, se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo”.
- b. “(...) resolverá las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso, anulando la sentencia o auto recurrido, en todo o en parte, o confirmándolos”.
- c. “Podrá asimismo, cuando justifique su necesidad, ordenar la retroacción de actuaciones a un momento determinado del procedimiento de instancia para que siga el curso ordenado por la ley hasta su culminación”.
- d. El pronunciamiento sobre las costas (art. 93.4 LJCA).

B. El caso en el que el Tribunal Supremo considere que el orden contencioso-administrativo no es competente: la anulación de la sentencia recurrida y la indicación del orden judicial que se estima competente (art. 93.2 LJCA).

C. El caso en el que el Tribunal Supremo considere que el órgano de instancia no era competente para enjuiciar el asunto: la anulación de la sentencia recurrida y la remisión de las actuaciones al órgano judicial contencioso-administrativo que hubiera debido conocer del asunto (art. 93.2 LJCA).

D. La posible integración por el Tribunal Supremo de hechos omitidos por el órgano judicial de instancia (art. 93.3 LJCA).

VI. EL RECURSO DE REVISIÓN

1. Los supuestos en los que cabe interponer recurso de revisión contra una sentencia firme (art. 102, apartados 1 y 2, LJCA).

A. Los cuatro supuestos previstos por el art. 102.1 LJCA:

- 1) “Si después de pronunciada se recobraren documentos decisivos, no aportados por causa de fuerza mayor o por obra de la parte en cuyo favor se hubiere dictado”.

- 2) “Si hubiere recaído en virtud de documentos que, al tiempo de dictarse aquélla, ignoraba una de las partes haber sido reconocidos y declarados falsos o cuya falsedad se reconociese o declarase después”.
 - 3) “Si habiéndose dictado en virtud de prueba testifical, los testigos hubieren sido condenados por falso testimonio dado en las declaraciones que sirvieron de fundamento a la sentencia”.
 - 4) “Si se hubiere dictado sentencia en virtud de cohecho, prevaricación, violencia u otra maquinación fraudulenta”.
- B. El supuesto previsto por el art. 102.2 LJCA: cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declare que una resolución judicial firme resulta contraria al Convenio Europeo de Derechos Humanos o a sus Protocolos.
2. **La aplicación supletoria de la LEC para las cuestiones relativas a la legitimación, a los plazos, al procedimiento y a los efectos de las sentencias (art. 102.3 LJCA).**

LECCIÓN 8. RESOLUCIONES JUDICIALES Y EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

MANUEL PÉREZ BARROSO

Magistrado de lo Contencioso-Administrativo

I. RESOLUCIONES JUDICIALES EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. Debemos distinguir entre las resoluciones judiciales propiamente dichas, es decir, dictadas por Jueces y Tribunales, de las resoluciones dictadas por el Letrado de la Administración de Justicia.
2. Resoluciones judiciales en general.

A. Resoluciones propiamente judiciales: las providencias, los autos y las sentencias.

El art. 245.1 LOPJ dispone que: “1. Las resoluciones de los Jueces y Tribunales que tengan carácter jurisdiccional se denominarán:

- a) Providencias, cuando tengan por objeto la ordenación material del proceso.
- b) Autos, cuando decidan recursos contra providencias, cuestiones incidentales, presupuestos procesales, nulidad del procedimiento o cuando, a tenor de las leyes de enjuiciamiento, deban revestir esta forma.
- c) Sentencias, cuando decidan definitivamente el pleito o causa en cualquier instancia o recurso, o cuando, según las leyes procesales, deban revestir esta forma”.

B. Resoluciones del Letrado de la Administración de justicia.

Los apartados 1 a 3 del art. 456 LOPJ prevén que: “1. El Letrado de la Administración de Justicia impulsará el proceso en los términos que establecen las leyes procesales.

2. A tal efecto, dictará las resoluciones necesarias para la tramitación del proceso, salvo aquéllas que las leyes procesales reserven a Jueces o Tribunales. Estas resoluciones se denominarán diligencias, que podrán ser de ordenación, de constancia, de comunicación o de ejecución.

3. Se llamará decreto a la resolución que dicte el Letrado de la Administración de Justicia con el fin de admitir la demanda, poner término al procedimiento del

que tenga atribuida exclusiva competencia, o cuando sea preciso o conveniente razonar su decisión. Será siempre motivado y contendrá, en párrafos separados y numerados, los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho en que se basa”.

C. Especial referencia a los principales autos resolutorios en la LJCA.

El art. 80.1 LJCA establece que: “Son apelables en un solo efecto los autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, en procesos de los que conozcan en primera instancia, en los siguientes casos: a) Los que pongan término a la pieza separada de medidas cautelares. b) Los recaídos en ejecución de sentencia. c) Los que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación. d) Los recaídos sobre las autorizaciones previstas en el artículo 8.6 y en los artículos 9.2 y 122 bis. e) Los recaídos en aplicación de los artículos 83 y 84”.

3. Aspectos esenciales de la sentencia contencioso-administrativa.

A. Debemos distinguir en función de la naturaleza de sus pronunciamientos.

El art. 68 LJCA dispone que: “La sentencia pronunciará alguno de los fallos siguientes: a) Inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo. b) Estimación o desestimación del recurso contencioso-administrativo. 2. La sentencia contendrá además el pronunciamiento que corresponda respecto de las costas”.

B. Inadmisibilidad.

El art. 69 LJCA dispone: “La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes: a) Que el Juzgado o Tribunal Contencioso-administrativo carezca de jurisdicción. b) Que se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada. c) Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación. d) Que recayera sobre cosa juzgada o existiera litispendencia. e) Que se hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido”.

C. Estimación.

El art. 71 LJCA prevé que: “Cuando la sentencia estimase el recurso contencioso-administrativo: a) Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada. b) Si se hubiese pretendido el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, reconocerá dicha situación jurídica y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma. c) Si la medida consistiera en la emisión de un acto o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria, la sentencia podrá establecer plazo para que se cumpla el fallo. d) Si fuera estimada una pretensión

de resarcir daños y perjuicios, se declarará en todo caso el derecho a la reparación, señalando asimismo quién viene obligado a indemnizar. La sentencia fijará también la cuantía de la indemnización cuando lo pida expresamente el demandante y consten probados en autos elementos suficientes para ello. En otro caso, se establecerán las bases para la determinación de la cuantía, cuya definitiva concreción quedará diferida al período de ejecución de sentencia. 2. Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados”.

D. Desestimación.

El art. 70.1 LJCA establece que: “La sentencia desestimaré el recurso cuando se ajusten a Derecho la disposición, acto o actuación impugnados”.

E. Efectos de la sentencia.

a. El art. 72 LJCA dispone que: “1. La sentencia que declare la inadmisibilidad o desestimación del recurso contencioso-administrativo sólo producirá efectos entre las partes. 2. La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada. También se publicarán las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas. 3. La estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes. No obstante, tales efectos podrán extenderse a terceros en los términos previstos en los artículos 110 y 111”.

b. El art. 73 LJCA establece que: “Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente”.

II. EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL ORDEN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. Planteamiento constitucional.

A. Los arts. 24.1, 117.3 y 118 CE.

B. La STC 32/1982, de 7 de junio, afirma que: “el derecho a la tutela efectiva que dicho artículo consagra no agota su contenido en la exigencia

de que el interesado tenga acceso a los Tribunales de Justicia, pueda ante ellos manifestar y defender su pretensión jurídica en igualdad con las otras partes y goce de la libertad de aportar todas aquellas pruebas que procesalmente fueren oportunas y admisibles, ni se limita a garantizar la obtención de una resolución de fondo fundada en derecho, sea o no favorable a la pretensión formulada, si concurren todos los requisitos procesales para ello. Exige también que el fallo judicial se cumpla y que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido; lo contrario sería convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellas comportan en favor de algunas de las partes en meras declaraciones de intenciones”.

2. Precisiones conceptuales.

A. Ejecución voluntaria *versus* ejecución forzosa.

a. El art. 104 LJCA prevé que: “1. Luego que sea firme una sentencia, el Secretario judicial lo comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquél.

2. Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa.

3. Atendiendo a la naturaleza de lo reclamado y a la efectividad de la sentencia, ésta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento, cuando lo dispuesto en el apartado anterior lo haga ineficaz o cause grave perjuicio”.

b. El art. 106.3 LJCA establece que: “No obstante lo dispuesto en el artículo 104.2, transcurridos tres meses desde que la sentencia firme sea comunicada al órgano que deba cumplirla, se podrá instar la ejecución forzosa. En este supuesto, la autoridad judicial, oído el órgano encargado de hacerla efectiva, podrá incrementar en dos puntos el interés legal a devengar, siempre que apreciase falta de diligencia en el cumplimiento”.

B. Ejecución propia *versus* ejecución impropia.

a. En caso de sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo.

La STS 12 de febrero de 1993 afirma que: “la ejecución de la sentencia en este caso se limita a la comunicación prevista en el art. 104 de la Ley Jurisdiccional,

para que la Administración pueda continuar ejecutando el acto impugnado o aplicando la disposición”.

b. En caso de sentencia estimatoria.

El art. 107 LJCA dispone que: “Si la sentencia firme anulase total o parcialmente el acto impugnado, el Secretario judicial dispondrá, a instancia de parte, la inscripción del fallo en los registros públicos a que hubiere tenido acceso el acto anulado, así como su publicación en los periódicos oficiales o privados, si concurriere causa bastante para ello, a costa de la parte ejecutada. Cuando la publicación sea en periódicos privados, se deberá acreditar ante el órgano jurisdiccional un interés público que lo justifique.

2. Si la sentencia anulara total o parcialmente una disposición general o un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, el Secretario del órgano judicial ordenará su publicación en diario oficial en el plazo de diez días a contar desde la firmeza de la sentencia.

C. Ejecución provisional *versus* ejecución definitiva.

a. El art. 84.1 LJCA prevé que: “1. La interposición de un recurso de apelación no impedirá la ejecución provisional de la sentencia recurrida. Las partes favorecidas por la sentencia podrán instar su ejecución provisional. Cuando de ésta pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. Igualmente podrá exigirse la prestación de caución o garantía para responder de aquéllos. En este caso no podrá llevarse a cabo la ejecución provisional hasta que la caución o la medida acordada esté constituida y acreditada en autos”.

b. El art. 91.1 LJCA dispone que: “1. La preparación del recurso de casación no impedirá la ejecución provisional de la sentencia recurrida. Las partes favorecidas por la sentencia podrán instar su ejecución provisional. Cuando de ésta pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. Igualmente podrá exigirse la presentación de caución o garantía para responder de aquéllos. No podrá llevarse a efecto la ejecución provisional hasta que la caución o la medida acordada esté constituida y acreditada en autos”.

3. El artículo 103 LJCA.

A. Competencia funcional ejecutiva.

El art. 103.1 LJCA establece que: “1. La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia”.

B. El deber de cooperación de la Administración.

El art. 103.3 LJCA prevé que: “3. Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales de lo Contencioso-administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto”.

C. La nulidad de los actos contrarios.

El art. 103.4 LJCA dispone que: “4. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento”.

4. La ejecución dineraria.

A. Principios que rigen la ejecución dineraria en la jurisdicción contencioso-administrativa: legalidad presupuestaria e “inembargabilidad” de caudales públicos.

a. El art. 106.1 LJCA prevé que: “Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial”.

b. El Auto del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 18 de marzo de 2021 (rec. 2526/2020) afirma que: “Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en aclarar si una entidad local puede dictar diligencia de embargo, tras el correspondiente procedimiento ejecutivo, respecto del dinero de la/s cuenta/s corriente/s de otra Administración Pública (Comunidad Autónoma) con el fin de cobrarse las deudas tributarias que esta mantiene con el Ayuntamiento; o, si, por el contrario, el dinero depositado en la cuenta bancaria de una Administración Pública goza de la prerrogativa de inembargabilidad”.

B. La legitimación en la ejecución dineraria.

a. Legitimación activa: el beneficiario del contenido del fallo de la sentencia estimatoria o del auto transaccional convenido entre las

partes. La Administración está legitimada activamente para instar la ejecución en aquellos supuestos en que habiéndose desestimado las pretensiones del recurrente se le haya condenado en costas.

- b. Legitimación pasiva: la Administración autora de la actuación impugnada. En los supuestos de responsabilidad patrimonial, en que recaigan resoluciones estimatorias, si la Administración tiene concertado un seguro para la cobertura de estos riesgos y así está previsto en la sentencia por haberse personado en las actuaciones como codemandada, estará legitimado pasivamente en la ejecución también la compañía de seguros correspondiente, rigiendo para estos las normas generales de la ejecución civil. Los particulares, personas físicas y jurídicas serán sujetos pasivos de la ejecución dineraria en los casos en que fuesen deudores de la Administración, normalmente por el pago de costas procesales, o en el caso de que los profesionales les reclamen los honorarios debidos y no pagados.

C. El procedimiento y el contenido de la ejecución dineraria.

- a. El art. 106 LJCA establece que:

“1. Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.

2. A la cantidad a que se refiere el apartado anterior se añadirá el interés legal del dinero, calculado desde la fecha de notificación de la sentencia dictada en única o primera instancia.

3. No obstante lo dispuesto en el artículo 104.2, transcurridos tres meses desde que la sentencia firme sea comunicada al órgano que deba cumplirla, se podrá instar la ejecución forzosa. En este supuesto, la autoridad judicial, oído el órgano encargado de hacerla efectiva, podrá incrementar en dos puntos el interés legal a devengar, siempre que apreciase falta de diligencia en el cumplimiento.

4. Si la Administración condenada al pago de cantidad estimase que el cumplimiento de la sentencia habría de producir trastorno grave a su Hacienda, lo pondrá en conocimiento del Juez o Tribunal acompañado de una propuesta razonada para que, oídas las partes, se resuelva sobre el modo de ejecutar la sentencia en la forma que sea menos gravosa para aquélla.

5. Lo dispuesto en los apartados anteriores será de aplicación asimismo a los supuestos en que se lleve a efecto la ejecución provisional de las sentencias conforme a esta Ley.

6. Cualquiera de las partes podrá solicitar que la cantidad a satisfacer se compense con créditos que la Administración ostente contra el recurrente”.

b. Normas complementarias.

b.1. La Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

b.2. El art. 198 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

b.3. El art. 1109 CC.

c. Jurisprudencia: la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) nº 612/2021, de 4 de mayo de 2021 (rec. 4324/2019): “reconocer el derecho de la mercantil recurrente al pago de la cantidad de 40 euros por cada factura a las que se refiere su reclamación, que no haya sido pagada en el plazo contractual o legalmente establecido”.

5. La ejecución no dineraria. La ejecución por tercero.

A. El art. 108.1 LJCA prevé que: “Si la sentencia condenare a la Administración a realizar una determinada actividad o a dictar un acto, el Juez o Tribunal podrá, en caso de incumplimiento: a) Ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras Administraciones públicas, con observancia de los procedimientos establecidos al efecto. b) Adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera la eficacia que, en su caso, sería inherente al acto omitido, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración condenada”.

B. El art. 706 LEC establece que:

“1. Cuando el hacer a que obligue el título ejecutivo no sea personalísimo, si el ejecutado no lo llevara a cabo en el plazo señalado por el Letrado de la Administración de Justicia, el ejecutante podrá pedir que se le faculte para encargarlo a un tercero, a costa del ejecutado, o reclamar el resarcimiento de daños y perjuicios.

Cuando el título contenga una disposición expresa para el caso de incumplimiento del deudor, se estará a lo dispuesto en aquél, sin que el ejecutante pueda optar entre la realización por tercero o el resarcimiento.

2. Si, conforme a lo dispuesto en el apartado anterior, el ejecutante optare por encargar el hacer a un tercero, se valorará previamente el coste de dicho hacer por un perito tasador designado por el Letrado de la Administración de Justicia y, si el ejecutado no depositase la cantidad que éste apruebe mediante decreto, susceptible de recurso directo de revisión sin efecto suspensivo ante el Tribunal que dictó la orden general de ejecución, o no afianzase el pago, se procederá de inmediato al embargo de bienes y a su realización forzosa hasta obtener la suma que sea necesaria.

Cuando el ejecutante optare por el resarcimiento de daños y perjuicios, se procederá a cuantificarlos conforme a lo previsto en los artículos 712 y siguientes”.

6. La suspensión de la ejecución.

A. El art. 105.1 LJCA establece que: “1. No podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inexecución total o parcial del fallo”.

B. Posible aplicación de los arts. 565 a 569 de la LEC.

C. El art. 108.3 LJCA prevé que: “El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”.

7. La imposibilidad de ejecución de sentencias: imposibilidad legal *versus* imposibilidad material.

A. La imposibilidad legal tiene lugar cuando el órgano administrativo que ha dictado el acto o norma objeto de recurso o bien otro órgano o autoridad introduce cambios en una norma jurídica o dicta otra nueva de modo que el acto inicialmente anulado por la sentencia queda de hecho convalidado.

B. La imposibilidad material tiene lugar cuando por el transcurso del tiempo o por la intervención de tercero, sea parte o no en el proceso, se ha producido un cambio en las circunstancias fácticas que hacen inviable la ejecución de la sentencia.

C. Es una materia que la jurisprudencia ha tratado de una forma sustancialmente casuística.

8. Las medidas coercitivas para conseguir la ejecución de una sentencia: multas y/o deducción de testimonio de particulares.

El art. 112 LJCA prevé que: “Transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el juez o tribunal adoptará, previa audiencia de las partes, las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado.

Singularmente, acreditada su responsabilidad, previo apercibimiento del Secretario judicial notificado personalmente para formulación de alegaciones, el Juez o la Sala podrán: a) Imponer multas coercitivas de ciento cincuenta a mil quinientos euros a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar. A la imposición de estas multas les será aplicable lo previsto en el artículo 48. b) Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder”.

LECCIÓN 9. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS PARTICULARES: UN ENFOQUE PRÁCTICO

MANUEL MORALO ARAGÜETE

Abogado

*Profesor Asociado de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. LA DEMANDA PRESENTADA POR EL PARTICULAR ANTE UN JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CONTRA UN ACTO ADMINISTRATIVO DE UN AYUNTAMIENTO

AL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO Nº 1 DE BADAJOZ

DOÑA MARÍA JOSÉ XXXXXX, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de DOÑA _____, cuya representación ya tienen acreditada en el PROCEDIMIENTO ABREVIADO Nº NNNN, ante el Juzgado comparece y como mejor proceda en Derecho,

DICE:

Que nos ha sido notificada la Diligencia de Ordenación por la que se nos requiere que deduzcamos demanda en el plazo de diez días.

Que dentro del plazo que le ha sido concedido, mediante el presente escrito formula DEMANDA, basada en los siguientes

H E C H O S

PRIMERO: Hechos determinantes de la existencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Badajoz.–

1.—Mi mandante, DOÑA _____, de 69 años de edad, regresaba a su casa en el autobús del servicio público municipal de Badajoz sobre las 12,30 horas del día 16 de setiembre de 2021, junto con su hija, DOÑA _____.

Una vez llegaron en el autobús a la parada que éste tiene señalizada en la calle Luis Andreu Fernández de Molina de esta capital, dicho autobús no pudo estacionar en el lugar establecido para ello debido a que en ese lugar se hallaban varios vehículos estacionados antirreglamentariamente, ocupando totalmente la zona destinada a la bajada y subida de viajeros. Por tal motivo, el conductor detuvo el autobús prácticamente en medio de la calzada, lo cual obligó a los pasajeros que llegaban a su destino a bajarse allí mismo, puesto que no tenían posibilidad de hacerlo de otra manera.

Tras producirse la parada en el citado lugar, y apearse mi cliente por la puerta indicada para ello, no teniendo otro lugar por donde poder pasar, **pisó con su pierna derecha un agujero imperceptible existente en la calzada, se le dobló el tobillo del pie derecho, perdiendo el equilibrio y precipitándose al suelo.** Dicho agujero, que se encontraba entre el autobús y la acera, era una tapa de alcantarillado que se encontraba a un desnivel considerable respecto del asfalto, la cual se hallaba totalmente atascada debido a la falta de limpieza de la vía, por lo que sobre ella se había formado un charco de agua que hacía imposible la visión de la tapa y del desnivel. Además, no existía allí señalización de cualquier tipo que indicara la existencia de la tapa y del desnivel.

Para acreditar estas circunstancias, además de la prueba ya aportada al expediente administrativo, se acompañan a esta demanda, como **DOCUMENTOS NÚMS. 1 y 2**, sendas declaraciones juradas suscritas de su puño y letra por DOÑA _____ y DOÑA _____.

2.—Ante el dolor tan grande que sentía, se avisó a los servicios de urgencia del 112, los cuales, después de atenderla en el lugar del accidente, decidieron su traslado al Hospital “Infanta Cristina”, donde hubo de ser atendida de urgencia.

En un primer momento se le diagnosticó “fractura trimaleolar en el tobillo derecho”, y como primera asistencia se le colocó un yeso en el tobillo afectado. Posteriormente, el 10 de octubre de 2021, y debido a la gravedad de la lesión, mi cliente tuvo que ser intervenida quirúrgicamente, siéndole practicada una osteosíntesis en su tobillo derecho. Y tras esa operación, se le tuvo que practicar una nueva intervención para efectuarle la retirada del tornillo transidesmal que se le había instalado.

Tras el proceso médico descrito, y seguir el correspondiente tratamiento médico y rehabilitador, mi mandante permaneció un total de **259 días de baja, de los cuales 249 fueron impositivos y 10 días de hospitalización**, de acuerdo con los informes médicos de los facultativos que la han atendido. Tales informes constan en el expediente administrativo.

Las referidas lesiones corporales, de acuerdo con lo establecido en el Baremo que establece las indemnizaciones por lesiones causadas en accidentes de tráfico para 2021, deben valorarse en un total de DIECISÉIS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO CON CUARENTA Y CINCO (16.268,45) EUROS.

3.—Las lesiones padecidas por mi mandante tuvieron su origen en la prestación de servicios públicos (transporte urbano de viajeros, ordenación de la circulación de vehículos, conservación de las vías urbanas, suministro y evacuación de aguas) del Ayuntamiento de Badajoz, sin que existiera ninguna causa de fuerza mayor, y sin que mi mandante tuviera la obligación legal de soportar dicho daño.

SEGUNDO: *Procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial.*—

La Sra. _____ formuló, mediante escrito presentado en fecha 4 de setiembre de 2021, la correspondiente reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Badajoz.

Junto con dicho escrito de reclamación, mi mandante aportó diversas pruebas documentales consistentes en planos y fotografías del lugar donde se produjo la caída, así como informes médicos acreditativos de los tratamientos seguidos. Asimismo solicitó la práctica de la prueba testifical consistente en la declaración de varios testigos.

Por la funcionaria instructora se acordó solicitar informes a la entidad AQUALIA, al Servicio Municipal de Vías y Obras, al Servicio Médico, a la empresa TUBASA y al Servicio Municipal de Inspección de la Gestión Integral del Agua.

No se acordó la práctica de la prueba testifical que había propuesto mi cliente, sin que se haya dictado un acto debidamente motivado denegando la admisión de tales pruebas.

TERCERO: *Resolución desestimatoria de la reclamación.*—

Finalmente, el Alcalde de Badajoz dictó Resolución de fecha 25 de enero de 2022 desestimando la indemnización reclamada y declarando la inexistencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento. Según se indica en la fundamentación jurídica de la resolución, la lesión se ocasionó en una “zona no apta para el tránsito peatonal”, por lo que “los viandantes deberán tener especial cuidado”, sin que la misma sea atribuible al funcionamiento de ningún servicio municipal.

Contra este acto se formula el presente recurso contencioso-administrativo

A los anteriores hechos les son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.—FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCESALES

I. JURISDICCIÓN. El artículo 1 de la *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)* atribuye a esta jurisdicción el conocimiento de la pretensión deducida.

II. COMPETENCIA OBJETIVA Y TERRITORIAL. Resultan de aplicación los artículos 8, 10 y 14 *LJCA*.

Para el supuesto que este órgano no se entendiera competente, procederá que se remitan las actuaciones al órgano jurisdiccional competente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7.3 de la *LJCA*.

III. LEGITIMACIÓN. Está legitimada activamente la recurrente para pretender la nulidad del acto, en tanto ostenta un derecho subjetivo, conforme al artículo 19.1.a) *LJCA*.

Pasivamente, se encuentra legitimado el Ayuntamiento de Badajoz, administración de la cual emanó el acto objeto de este recurso.

IV. COSTAS. El artículo 139.1 *LJCA*, en cuanto a la preceptiva imposición de las costas procesales al litigante que ve desestimadas por completo sus pretensiones.

2.-FUNDAMENTOS JURÍDICO-MATERIALES

(MOTIVOS DEL RECURSO)

I. EXISTE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEMANDADA.

Los daños personales producidos a mi cliente son efectivos, antijurídicos, individualizables y evaluables económicamente.

Y tales daños tienen su causa directa en el funcionamiento de varios servicios públicos cuya prestación corresponde legalmente a los Ayuntamientos, como son los de alcantarillado, conservación y señalización de las vías públicas, y transporte urbano de viajeros. En el presente caso no funcionó correctamente ninguno de tales servicios, puesto que la parada del autobús no se realizó en el lugar destinado para ello, no se habían retirado los vehículos que obstaculizaban el estacionamiento en la parada, existe un desnivel excesivo entre la tapa del alcantarillado y el asfalto, y no se señaló la existencia de dicho desnivel.

En todo caso, dadas las circunstancias concurrentes en el momento de los hechos, no se puede imputar a mi cliente ninguna conducta que contribuyese a producir el daño, puesto que ella no puede ordenar al conductor del autobús en qué lugar concreto debe realizar su parada, ni tampoco se le puede achacar falta de la debida atención.

II. ES PROCEDENTE LA INDEMNIZACIÓN EN LA CUANTÍA RECLAMADA POR LA HOY RECURRENTE.

De los diversos informes médicos obrantes en el expediente se deduce que las lesiones causadas a mi cliente determinaron que estuviera 259 días de baja, de los cuales 249 fueron impeditivos y 10 días de hospitalización,

Aplicando dichos parámetros, y siguiendo el método de valoración establecido en el Baremo para el cálculo de las indemnizaciones correspondientes a las lesiones causadas en accidentes de circulación correspondiente al año 2021, la cantidad a la que ascienden los daños producidos es la aducida por esta parte, es decir, DIECISÉIS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO CON CUARENTA Y CINCO (16.268,45) EUROS.

En virtud de lo expuesto,

SOLICITA AL JUZGADO que, mediante el presente escrito, tenga por formalizada demanda frente al acto recurrido, y en su día, previos los trámites legales pertinentes, dicte Sentencia por la que:

- a) Anule el acto objeto del recurso.
- b) Reconozca el derecho de mi cliente a percibir del Ayuntamiento de Badajoz, en concepto de responsabilidad patrimonial, la cantidad de **DIECISÉIS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO CON CUARENTA Y CINCO (16.268,45) EUROS**, y condene a dicha Administración a estar y pasar por esta declaración, y al abono de dicha cantidad, incrementada en los intereses que legalmente procedan.
- c) Condene a la Administración demandada a las costas de este proceso.

OTROSÍ DICE: Que a los efectos previstos en el artículo 40.1 *LJCA*, esta parte manifiesta que, a su parecer, y de acuerdo con los artículos 41 y 42 de esa misma ley, la **cuantía del presente procedimiento** asciende a la cantidad que es objeto de reclamación por responsabilidad patrimonial y en su virtud,

SOLICITA que tenga por hecha la anterior manifestación y fije la cuantía del presente procedimiento en **DIECISÉIS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO CON CUARENTA Y CINCO (16.268,45) EUROS**.

SEGUNDO OTROSÍ DICE: Que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 60.1 *LJCA*, interesa al derecho de esta parte el **recibimiento del pleito a prueba** sobre los siguientes puntos de hecho:

- 1) Los hechos relatados en esta demanda, y en especial:
 - Las circunstancias en las que se produjo su caída en la vía pública.
 - La intervención de la Administración en la producción de la lesión.
 - Las lesiones sufridas por la recurrente.
- 2) Los hechos que puedan desprenderse del expediente administrativo.
- 3) Todos aquellos hechos que puedan resultar de la contestación a la demanda que en su día realice el Letrado de la Administración demandada.

Por todo ello,

SOLICITA AL JUZGADO que tenga por hechas las anteriores manifestaciones a los efectos del artículo 74 *LJCA* y dicte resolución acordando el recibimiento del proceso a prueba.

TERCER OTROSÍ DICE: Que ante la eventualidad de que, del examen del expediente administrativo que tiene que remitir la entidad demandada, se pudieran derivar otras **alegaciones suplementarias** a las que ya constan en la presente demanda,

SOLICITA AL JUZGADO que tenga por hecha expresa reserva de la posibilidad de formular nuevas alegaciones a la vista del expediente.

Todo ello es Justicia pido en Badajoz, a 11 de junio de 2022.

Abg. Manuel YYYY

Proc. María José XXXXX

II. UN BREVE GLOSARIO DE LOS TÉRMINOS PROCESALES MÁS USUALES

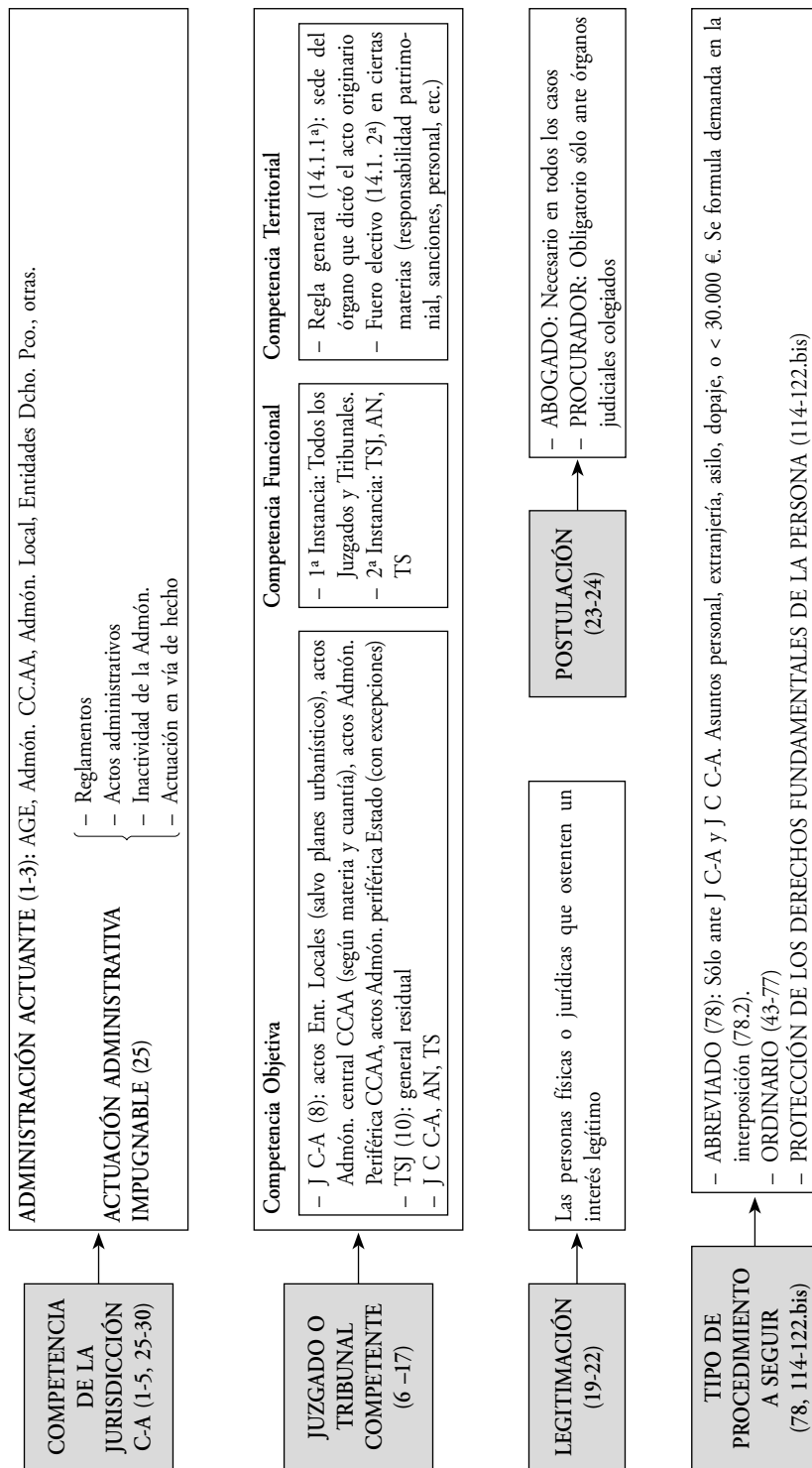
Abogado	Licenciado en Derecho cuya profesión es la de defender a las partes en los procesos judiciales
Actor (o parte actora)	Persona que ejercita la acción judicial y actúa como parte recurrente, pretendiendo la anulación de la actuación de la Administración
Auto	Resolución judicial, con fundamentación jurídica, que se dicta en los casos en los que la Ley prevé que no debe dictarse Sentencia
Causas de inadmisibilidad	Supuestos previstos en la <i>LJCA</i> cuya concurrencia implica que se debe inadmitir el recurso contenciosos-administrativo, sin pronunciamiento sobre el fondo del asunto

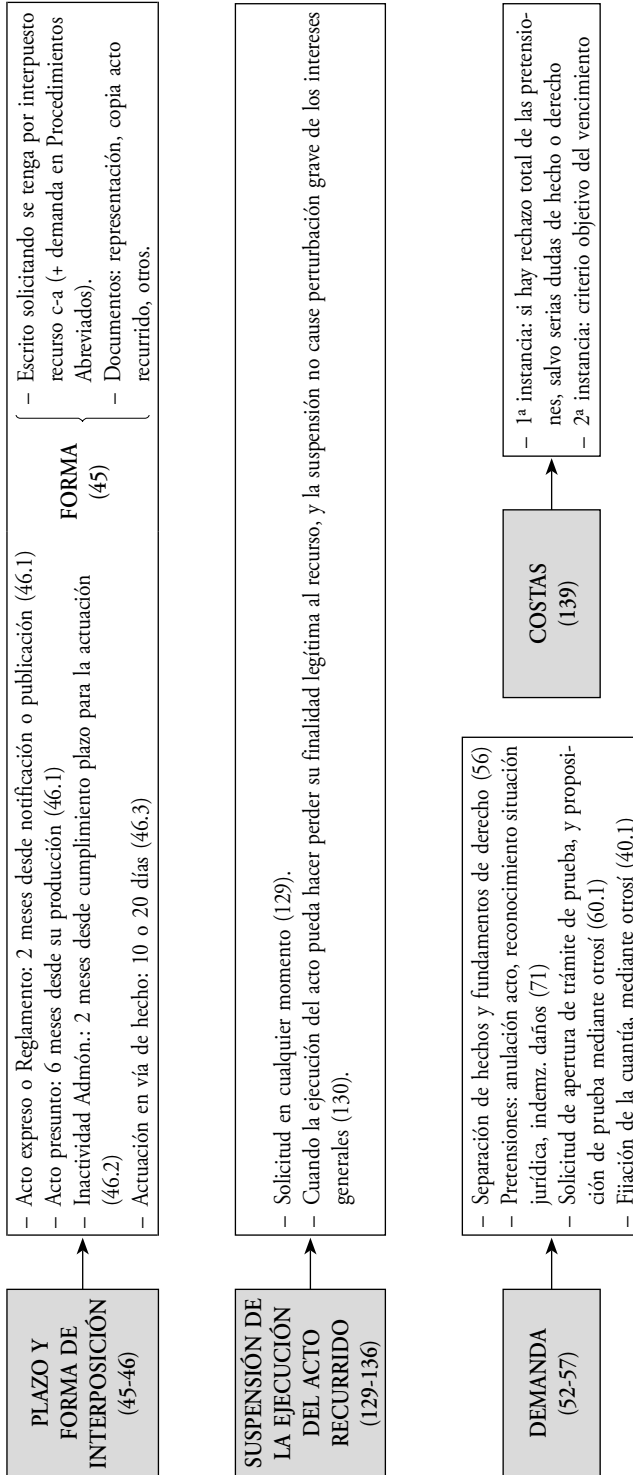
Codemandado (o parte codemandada)	Persona que, de manera voluntaria, se convierte en parte del pleito para apoyar la postura de la Administración autora del acto recurrido
Conclusiones	Alegato final de las partes, tras haberse practicado las pruebas
Costas	Gastos procesales (honorarios de abogado, procurador y peritos) que obligatoriamente deben pagarse para litigar, y cuyo abono corresponde, en caso de que la Sentencia le condene a las costas, a la parte cuyas pretensiones se desestiman
Demanda	Escrito en el que la parte recurrente expone los hechos y fundamentos de derecho en los que se basa para solicitar al Juez la emisión de una Sentencia concediendo lo que solicita en el suplico
Expediente Administrativo	Recopilación documental, ordenada cronológicamente, de todas las actuaciones practicadas a lo largo de un procedimiento administrativo
Fallo	Decisión del litigio contenida en la Sentencia
Juzgado	Órgano judicial unipersonal, del que es titular un Juez o un Magistrado-Juez
Letrado	Abogado
Magistrado	Miembro del Poder Judicial que, junto con otros, forma parte de un Tribunal o ha adquirido dicha categoría en su carrera judicial
Mandante (o representado, o cliente)	Persona que es representada por un Procurador en un proceso judicial en el que dicha persona es parte
Otrosí	Fórmula tradicional para introducir en los escritos procesales otras pretensiones que no tienen cabida en la pretensión principal
Prescripción	Extinción de un derecho por el transcurso de un lapso de tiempo previsto en la Ley sin ejercitarse dicho derecho
Procurador	Profesional al que corresponde la representación de las partes en los procesos judiciales

Pronunciamiento	Cada una de las decisiones concretas contenidas en el fallo de la Sentencia
Ratificación (ratificarse)	Reafirmación de lo ya expresado anteriormente (normalmente, de lo dicho en la demanda)
Recibimiento a prueba	Acuerdo del Juez o Tribunal por el que se decide en un determinado procedimiento judicial que, ante la discordancia de las partes sobre los hechos producidos, va a existir una fase de prueba acerca de tales hechos
Recurso Contencioso-Administrativo	Acción judicial ante la jurisdicción contencioso-administrativa, a través de la cual se pretende la anulación de una determinada actuación (un acto, un Reglamento, etc.) de una Administración Pública
Sala	Parte de un Tribunal que tiene encomendados los asuntos de un determinado orden jurisdiccional. <i>V. gr.</i> : la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo
Letrado de la Administración de Justicia	Funcionario de la Administración de Justicia, Licenciado en Derecho, cuyas funciones son las de fe pública judicial, impulso del proceso y custodia de la documentación. En las vistas, si asiste, se sienta al lado del Juez
Suplico (o “petitum”)	Petición concreta que se hace en el escrito de demanda
Tribunal	Órgano judicial colegiado, formado por varios Magistrados
Venia	Permiso que el Juez concede a las partes para que puedan intervenir oralmente en la vista
Vista	Acto judicial público en el que las partes del proceso exponen verbalmente sus posiciones y, en su caso, se celebran pruebas. Equivale, con matices, a lo que vulgarmente se conoce como juicio
Turno de Oficio	Sistema por el que los Colegios Profesionales respectivos asignan Abogado y Procurador, de entre los inscritos en las listas correspondientes, a quienes tienen reconocido, por carecer de medios económicos suficientes, el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Sus honorarios son abonados por la Administración competente en materia de Justicia

III. CUADRO RESUMEN DE LAS CUESTIONES QUE SE DEBEN RESOLVER PREVIAMENTE A LA INTERPOSICIÓN DE UN RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Esquema sobre el planteamiento de la interposición de un recurso contencioso-administrativo (*LjCA 1998*)





LECCIÓN 10. EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: UN ENFOQUE PRÁCTICO

JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ MUÑOZ

*Letrado Jefe de área de asistencia letrada
Abogacía General de la Junta de Extremadura*

I. PRECISIÓN PRELIMINAR

Utilizaremos para el desarrollo de esta lección el mismo supuesto práctico comentado en la lección anterior, a cargo del Prof. Moralo Aragüete, pero desde el punto de vista del demandado, la administración local.

II. LA REPRESENTACIÓN Y DEFENSA EN JUICIO DE LOS ENTES LOCALES

1. Las previsiones legales.

- A. El artículo 129 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), indica:
 - a. Existirá un órgano administrativo responsable de la asistencia jurídica al Alcalde, a la Junta de Gobierno Local y a los órganos directivos, comprensiva del asesoramiento jurídico y de la representación y defensa en juicio del ayuntamiento.
 - b. Su titular será nombrado y separado por la Junta de Gobierno Local, entre personas que reúnan los siguientes requisitos:
 - c. Estar en posesión del título de licenciado en derecho.
 - c.1. Ostentar la condición de funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional
 - c.2. O bien funcionario de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, a los que se exija para su

ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.

- B. El artículo 36 LRBRL dispone que son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes: la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
 - C. Por su parte, el artículo 551.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), establece:
 - a. La representación y defensa de los entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones públicas, salvo que designen abogado colegiado que les represente y defienda.
 - b. Los Abogados del Estado podrán representar y defender a las comunidades autónomas y a los entes locales en los términos contenidos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, y su normativa de desarrollo.
 - c. Al hilo de lo anterior, el artículo 1.3, segundo párrafo, de la Ley 52/1997 dispone que: “los Abogados del Estado podrán representar, defender y asesorar a las Corporaciones locales en los términos que se establezcan reglamentariamente y a través de los oportunos convenios de colaboración celebrados entre la Administración General del Estado y las respectivas Corporaciones o las Federaciones de las mismas”.
2. **Resumiendo, tenemos varios modelos de representación y defensa de los entes que conforman la administración local:**
- A. Letrados consistoriales, funcionarios propios de la corporación.
 - B. Letrados habilitados para la defensa concreta de la corporación, fundamentalmente el secretario o el secretario-interventor mediante la adopción de acuerdo al efecto y siempre respetando los límites de la Ley 53/1984, de 28 de diciembre, sobre incompatibilidad de personas al servicio de las Administraciones públicas.

- C. Letrados de la Diputación provincial, en el ejercicio de la competencia de asistencia jurídica a los municipios.
- D. Abogados externos que son contratados al servicio de la corporación para la defensa y representación en un procedimiento concreto o para un período de tiempo determinado.
- E. Abogados del Estado, en los términos de la Ley 52/1997, a través de los oportunos convenios de colaboración.

3. Representación

- A. Recuérdesse que cuando hacemos mención a las funciones de representación y defensa, se entiende que los entes locales no necesitan la intervención de procurador que ostente su representación como parte en el procedimiento, salvo, entendemos, cuando la defensa del ente local se encomiende mediante contratación a un Abogado externo (STS Sala 3ª, Sección Octava, de fecha 7 de febrero de 2018, recurso 504/2015).
- B. La posibilidad que ofrece el artículo 54.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA):
 - a. Si la Administración demandada fuere una Entidad local y no se hubiere personado en el proceso pese a haber sido emplazada, se le dará no obstante traslado de la demanda para que, en el plazo de veinte días, pueda designar representante en juicio o comunicar al Juez o Tribunal, por escrito, los fundamentos por los que estimare improcedente la pretensión del actor.
 - b. Se debe entender que, en ese caso, la actuación municipal se reduciría a la contestación a la demanda, sin seguimiento ni actuación posterior en el pleito.

III. LA PERSONACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL PROCESO

1. En el procedimiento ordinario (arts. 45 a 51 LJCA).

- A. Presentada la demanda, se dará traslado de la misma, con entrega del expediente administrativo, a las partes demandadas que hubieran comparecido, para que la contesten en el plazo de veinte días.

- a. El emplazamiento de la Administración se entenderá efectuado por la reclamación del expediente.
 - b. Las Administraciones públicas se entenderán personadas por el envío del expediente.
- B. Si la demanda se hubiere formalizado sin haberse recibido el expediente administrativo, se emplazará a la Administración demandada para contestar, apercibiéndola de que no se admitirá la contestación si no va acompañada de dicho expediente.
- C. En los escritos de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan.
2. **En el caso que nos ocupa, estamos ante un procedimiento abreviado ante un Juzgado de lo Contencioso-administrativo:**
- A. Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo conocerán, en única o primera instancia según lo dispuesto en esta ley, de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, excluidas las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 8 LJCA).
 - B. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de este Orden Jurisdiccional conocen, por el procedimiento abreviado, de los asuntos de su competencia que se susciten sobre cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas, sobre extranjería y sobre inadmisión de peticiones de asilo político, asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje, así como todas aquellas cuya cuantía no supere los 30.000 euros (art. 78.1. LJCA).
 - C. En el presente supuesto, recuérdese que nos encontramos ante una demanda de responsabilidad patrimonial de la administración local (contra un Ayuntamiento) por los daños personales producidos a la demandante como consecuencia de una caída en la vía pública por lo que considera anormal funcionamiento del servicio público municipal, reclamando una indemnización de 16.268,45 euros.

3. En el supuesto de hecho, como procedimiento abreviado, presentada la demanda, el Letrado de la Administración de Justicia, apreciada la jurisdicción y competencia objetiva del Tribunal, admitirá la demanda. En otro caso, dará cuenta a éste para que resuelva lo que proceda.

IV. CITACIÓN PARA LA VISTA O JUICIO SIN VISTA

1. Admitida la demanda, el Letrado de la Administración de Justicia acordará su traslado al demandado (el Ayuntamiento), citando a las partes para la celebración de vista, con indicación de día y hora.
 - A. En la misma Diligencia de ordenación requerirá a la Administración demandada que remita el expediente administrativo con al menos quince días de antelación del término señalado para la vista.
 - B. En el señalamiento de las vistas atenderá a los criterios establecidos en el artículo 182 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
 - C. No obstante, si el actor pide por otrosí en su demanda que el recurso se falle sin necesidad de recibimiento a prueba ni tampoco de vista, el Letrado de la Administración de Justicia dará traslado de la demanda a las partes demandadas para que la contesten en el plazo de veinte días, con el apercibimiento de que no se admitirá la contestación si no va acompañada del expediente, en el caso de que la demanda se hubiere formalizado sin haberse recibido el expediente administrativo.
 - a. La administración demandada, dentro de los diez primeros días del plazo para contestar a la demanda, podrá solicitar la celebración de la vista. En dicho caso, el Letrado de la Administración de Justicia citará a las partes al acto de la vista.
 - b. En caso contrario, el Letrado de la Administración de Justicia procederá declarando concluso el pleito sin más trámite una vez contestada la demanda, salvo que el Juez acuerde de oficio el recibimiento a prueba y disponga la práctica de cuantas estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto.
 - D. Recibido el expediente administrativo, el Letrado de la Administración de Justicia lo remitirá al actor y a los interesados que se hubieren personado para que puedan hacer alegaciones en el acto de la vista.

V. LA CELEBRACIÓN DE LA VISTA ORAL

1. **Comparecidas las partes, o alguna de ellas, el Juez declarará abierta la vista.**
 - A. Si las partes no comparecieren o lo hiciera sólo la administración local, el Juez o Tribunal tendrá al actor por desistido del recurso y le condenará en costas, y si compareciere sólo el actor, acordará que prosiga la vista en ausencia de la administración local demandada.
 - B. La vista comenzará con exposición por el demandante de los fundamentos de lo que pida o ratificación de los expuestos en la demanda.
 - a. Usualmente el letrado de la parte actora se limita a ratificarse en la demanda y pedir el recibimiento del pleito a prueba, salvo que no haya tenido acceso al expediente a la hora de formalizar la demanda, en cuyo caso puede hacer consideraciones que refuercen sus pretensiones con base en el expediente al que no tuvo debido acceso.
 - b. En todo caso, en el acto de la vista no podrán plantearse cuestiones que no hayan sido suscitadas en el escrito de demanda.
 - C. Acto seguido, el demandado formula la contestación oral, objetando las alegaciones que a su derecho convengan, comenzando por las cuestiones formales relativas en su caso:
 - a. A la jurisdicción.
 - b. A la competencia objetiva y territorial.
 - c. A la adecuación del procedimiento por razón de la cuantía.
 - d. A cualquier otro hecho o circunstancia que pueda obstar a la válida prosecución y término del proceso mediante sentencia sobre el fondo.
 - D. En la práctica, habitualmente el letrado de la administración local formulará en unidad de acto su contestación oral refiriéndose tanto a las excepciones formales como al fondo del asunto, sin interrupción.
 - E. Seguidamente, el Juez resolverá lo que proceda sobre las cuestiones anteriores, y si mandase proseguir el juicio, el demandado podrá pedir que conste en acta su disconformidad.

- F. Lo mismo podrá hacer el demandante si el Juez, al resolver sobre alguna de dichas cuestiones, declinara el conocimiento del asunto en favor de otro Juzgado o Tribunal o entendiéndose que debe declarar la inadmisibilidad del recurso.
- G. Si en sus alegaciones el demandado hubiese impugnado la adecuación del procedimiento por razón de la cuantía, el Juez, antes de practicarse la prueba o, en su caso, las conclusiones, exhortará a las partes a ponerse de acuerdo sobre tal extremo. Si no se alcanzare el acuerdo, decidirá el Juez, que dará al proceso el curso procedimental que corresponda según la cuantía que él determine. Frente a la decisión del Juez no se dará recurso alguno.
- H. Como ejemplo de lo anterior, en el caso que nos ocupa, el letrado de la administración local comenzaría con una contestación oral como la siguiente:
- a. *“Con la Venia de su Señoría, nos oponemos a las pretensiones formuladas por la parte actora en la demanda, y previo recibimiento del pleito a prueba, solicitamos una sentencia desestimando íntegramente tales pretensiones, solicitando igualmente la condena en costas para la contraparte en base a las siguientes consideraciones:”*
- (Objeciones procesales, formales y materiales o de fondo)
- [Terminado con una fórmula como la que sigue]:
- “En fin, en consideración a lo expuesto anteriormente, a la vista de lo infundado de las pretensiones de la parte actora, reiteramos nuestra petición inicial de desestimación íntegra de la demanda, con imposición expresa de condena en costas en Sentencia, por haber quedado acreditado [en el supuesto que nos ocupa como ejemplo] la interrupción del nexo causal en forma de culpa exclusiva de la víctima del daño, que no puso la mínima atención y diligencia exigible a la hora de subirse al autobús”.*
- I. La petición de condena en costas se basa en el artículo 139.1 LJCA, en cuanto a la preceptiva imposición de las costas procesales al litigante que ve desestimadas por completo sus pretensiones.

VI. LA PRÁCTICA DE LA PRUEBA

1. Se practicará la prueba en unidad de acto en el juicio oral, según la hayan propuesto las partes.
 - A. Primero propondrá la parte actora, y luego la representación letrada de la administración local, propondrá las suyas, pudiendo advertir al

juzgador de la impertinencia o inutilidad de alguna de las propuestas por el demandante (art. 74 LJCA).

- B. Acto seguido, el juez o magistrado admitirá aquellas de cada parte que no sean a su juicio impertinentes o inútiles.
 - C. Contra las resoluciones del Juez sobre denegación de pruebas o sobre admisión de las que se denunciaron como obtenidas con violación de derechos fundamentales, las partes podrán interponer oralmente en el acto, recurso de reposición, que se sustanciará y resolverá seguidamente, lo que resulta imprescindible para el caso de ulterior recurso basado en la denegación de ese recurso.
 - D. Si por el juzgador se acredita:
 - a. El carácter meramente jurídico de la controversia.
 - b. La ausencia de proposición de la prueba.
 - c. O la inadmisibilidad de toda la prueba propuesta.
 - d. Y las partes no desearan formular conclusiones.
 - E. El Juez apreciará tal circunstancia en el acto y, si ninguna parte se opusiere, dictará sentencia sin más dilación.
2. **Los medios de prueba se practicarán en los juicios abreviados, en cuanto no sea incompatible con sus trámites, del modo previsto para el juicio ordinario.**
- A. El orden de la práctica de los medios de prueba será el establecido en el artículo 300 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC): Salvo que el tribunal, de oficio o a instancia de parte, acuerde otro distinto, las pruebas se practicarán en el juicio o vista por el orden siguiente:
 - a. Interrogatorio de las partes.
 - b. Interrogatorio de testigos.
 - c. Declaraciones de peritos sobre sus dictámenes o presentación de éstos, cuando excepcionalmente se hayan de admitir en ese momento.
 - d. Reconocimiento judicial, cuando no se haya de llevar a cabo fuera de la sede del tribunal.

- e. Reproducción ante el tribunal de palabras, imágenes y sonidos captados mediante instrumentos de filmación, grabación y otros semejantes.
 - B. Cuando alguna de las pruebas admitidas no pueda practicarse en la audiencia, continuará ésta para la práctica de las restantes, por el orden que proceda.
3. **Se comenzará a practicar por el orden anterior, la prueba propuesta por el demandante, y a continuación, por la administración demandada.**
- A. Además, téngase en cuenta que, según el artículo 61 LJCA, el Juez podrá disponer la práctica de cuantas estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto.
 - B. Respecto de la prueba documental, con la proposición de prueba, se aporta por la actora aquella que, justificadamente, no haya podido aportar junto con la demanda. Por su parte, la representación de la administración local propondrá y aportará al juez la que a su Derecho convenga, y ratificará como prueba documental el entero expediente administrativo. El juez mostrará a cada parte la documental aportada en el acto del juicio, y tras ello, oirá a cada una sobre posibles impugnaciones, sobre la forma (autenticidad), o sobre el fondo (inutilidad, inidoneidad, improcedencia). Normalmente la admitirá en su totalidad, sin perjuicio de la valoración que de la misma haga en Sentencia.
 - C. En el caso que nos ocupa, la demanda de responsabilidad patrimonial por daños en la vía pública, no parece procedente ni útil la prueba de interrogatorio de parte por el demandante, y salvo casos excepcionales de contradicciones existentes en el expediente o en documentos de la demanda, tampoco suele ser usual dicho interrogatorio de parte (de la víctima del daño), por parte de la administración. En todo caso, téngase en cuenta que según las reglas especiales previstas en el art. 78 de la LJCA, las preguntas para la prueba de interrogatorio de parte se propondrán verbalmente, sin admisión de pliegos.
 - D. Más útil y trascendente, sobre todo para la parte actora, suele ser, en casos como el que nos ocupa, la prueba testifical. La actora propondrá y normalmente se admitirá, la testifical de aquellas personas que, de primera mano, asistieron y percibieron con sus sentidos la caída en la

vía y corroboren el relato de los hechos formulados por la parte actora en la demanda.

- a. Téngase en cuenta que el mismo art. 78 LJCA advierte que no se admitirán escritos de preguntas y repreguntas para la prueba testifical.
- b. Asimismo, cuando el número de testigos fuese excesivo y, a criterio del órgano judicial, sus manifestaciones pudieran constituir inútil reiteración del testimonio sobre hechos suficientemente esclarecidos, aquél podrá limitarlos discrecionalmente.
- c. Los testigos no podrán ser tachados y, únicamente en conclusiones, las partes podrán hacer las observaciones que sean oportunas respecto de sus circunstancias personales y de la veracidad de sus manifestaciones.
- d. La testifical se practicará comenzando por los testigos admitidos de la parte actora, que responderán en primer lugar a las preguntas del abogado de la parte proponente, y posteriormente a las preguntas del letrado de la administración local demandada.
- e. Antes del interrogatorio, el juez se dirigirá al testigo preguntándole su nombre y apellidos (y que, con anterioridad, habrá adverado su identificación mediante exhibición del DNI ante el funcionario judicial que está presente en la Sala de vistas y que habitualmente se encarga de la grabación y de esas funciones auxiliares), informando que ha sido propuesto como testigo por la parte correspondiente, advirtiéndole que tiene obligación de decir verdad, e informándole de que el delito de falso testimonio está previsto en el Código penal con penas graves. Igualmente le preguntará si conoce al demandante y si le une con él alguna relación de parentesco o tiene algún interés directo en que la parte que lo propone gane el pleito.
- f. Las preguntas a los testigos deben ser directas y cerradas, y deben ir dirigidas al esclarecimiento de los hechos:
 - f.1. Conocimientos especiales del testigo sobre la materia objeto de la prueba (pensemos, por ejemplo, en el testimonio del conductor del autobús).

- f.2. Aspectos que demuestren que el testigo es una persona centrada con capacidad de observación y de memoria (preguntas dirigidas a constatar que una persona sufre, por ejemplo, de problemas de visión que puedan mermar la fiabilidad de la información que transmite).
 - f.3. Situaciones anteriores en las que ha participado en hechos similares y experiencia acumulada.
 - f.4. Razones vinculadas a su presencia o cercanía en el lugar de los hechos.
 - g. Se aplicará al interrogatorio lo previsto en el artículo 368 LEC: las preguntas que se planteen al testigo deberán formularse oralmente y con la debida claridad y precisión. No habrán de incluir valoraciones ni calificaciones, y, si éstas se incorporaran, se tendrán por no realizadas, y se inadmitirán las preguntas que no se refieran a los conocimientos propios de un testigo.
 - h. Téngase en cuenta que se aplica igualmente el artículo 709 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que establece que el juez debe dirigir el interrogatorio, evitando que se le formulen preguntas inútiles, sugestivas o capciosas, pero aun con dicha dirección del interrogatorio por parte del juez, nada impide que el abogado de la otra parte, respetuosamente y evitando continuas interrupciones, haga saber esa circunstancia al juez para que impida la contestación.
- E. En la práctica de la prueba pericial no serán de aplicación las reglas generales sobre insaculación de peritos.

Cada parte aportará al acto los peritos que quiera que depongan para ratificar su informe y aclarar las cuestiones que se susciten por el juez en primer término, por la parte que lo propone, y a continuación, por la contraparte. Igual que con los testigos, se comenzará por los peritos propuestos por la parte actora.

- F. Si el Juez estimase que alguna prueba relevante no puede practicarse en la vista, sin mala fe por parte de quien tuviera la carga de aportarla, la suspenderá, señalando el Letrado de la Administración de Justicia competente, en el acto y sin necesidad de nueva notificación, el lugar, día y hora en que deba reanudarse.

VII. CONCLUSIONES

1. Tras la práctica de la prueba, si la hubiere, el juez dará turno para conclusiones sucintas, primero a la actora y posteriormente para la demandada, con la finalidad de que, con la venia del Juez, expongan de palabra lo que crean oportuno para su defensa a la conclusión de la vista, antes de darla por terminada.
 - A. En la fase de conclusiones no podrán plantearse cuestiones que no hayan sido suscitadas en el escrito de demanda o en la contestación oral de la administración.
 - B. En dicha fase de conclusiones el letrado de la administración no debe reiterar los motivos de desestimación ya expuestos en la contestación oral a la demanda, sino que debe valorar la prueba practicada y subrayar de la misma el refuerzo argumentativo que apoya su pretensión.

Una fórmula ajustada al caso que nos ocupa podría ser:

“Con la venia de su Señoría, para conclusiones y como valoración de la prueba practicada, ha quedado debidamente acreditado que [aplicado al supuesto concreto] de los informes aportados por esta administración queda demostrado que el daño tuvo como única causa la propia intervención de la víctima del mismo en forma de falta de la diligencia debida a la hora de abordar el autobús, no percatándose de la pequeña irregularidad del firme que provocó su caída.

Así, por un lado, la pericial del Jefe del servicio de vías y obras, ha demostrado que la irregularidad del firme era apenas de 2 milímetros, no constituyendo ningún riesgo para un viandante mínimamente diligente.

Del mismo modo, los dos testigos que han depuesto propuestos por la propia demandante, corroboran que la señora iba solo pendiente del autobús, mirando hacia arriba, y paso muy ligero, ignorando así la mínima diligencia al caminar, lo que unido a su edad avanzada y a su falta de agilidad, provocó su traspies y caída.

Todo lo anterior nos lleva a reafirmar, como planteábamos en la contestación, que ha habido una ruptura del nexo causal en forma de culpa exclusiva de la víctima, que impide apreciar en este caso ese fundamental elemento para declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Badajoz.

Dicho lo cual, y a la vista de las pruebas practicadas, reiteramos en esta fase de conclusiones, nuestra petición inicial de desestimación íntegra de la demanda, con imposición expresa de condena en costas a la parte contraria”.

VIII. LA SENTENCIA

1. El Juez dictará sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista (arts. 67 y ss.).
2. La sentencia pronunciará alguno de los fallos siguientes además del pronunciamiento que corresponda respecto de las costas:
 - A. Inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.
 - B. Estimación o desestimación del recurso contencioso-administrativo.
3. La sentencia que declare la inadmisibilidad o desestimación del recurso contencioso-administrativo sólo producirá efectos entre las partes.
4. La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes:
 - A. Que el Juzgado o Tribunal Contencioso-Administrativo carezca de jurisdicción.
 - B. Que se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada.
 - C. Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación.
 - D. Que recayera sobre cosa juzgada o existiera litispendencia.
 - E. Que se hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido.
5. La sentencia desestimaré el recurso cuando se ajusten a Derecho la disposición, acto o actuación impugnados.
6. La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando la disposición, la actuación o el acto incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

Cuando la sentencia estimase el recurso contencioso-administrativo:

- A. Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada.

- B. Si se hubiese pretendido el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, reconocerá dicha situación jurídica y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma.
- C. Si la medida consistiera en la emisión de un acto o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria, la sentencia podrá establecer plazo para que se cumpla el fallo.
- D. Si fuera estimada una pretensión de resarcir daños y perjuicios, se declarará en todo caso el derecho a la reparación, señalando asimismo quién viene obligado a indemnizar. La sentencia fijará también la cuantía de la indemnización cuando lo pida expresamente el demandante y consten probados en autos elementos suficientes para ello. En otro caso, se establecerán las bases para la determinación de la cuantía, cuya definitiva concreción quedará diferida al período de ejecución de sentencia.

IX. DOCUMENTACIÓN DEL JUICIO

1. **La vista se documentará de manera ordinaria como grabación de imagen y sonido, en la forma establecida en el art. 63.3 y 63.4 LJCA.**
2. **Cuando no se pudiesen utilizar los medios de registro por cualquier causa, el Letrado de la Administración de Justicia extenderá acta de cada sesión.**

En dicho documento se hará constar:

- A. Lugar, fecha, Juez que preside el acto, partes comparecientes, representantes, en su caso, y defensores que las asisten.
- B. Breve resumen de las alegaciones de las partes, medios de prueba propuestos por ellas, declaración expresa de su pertinencia o impertinencia, razones de la denegación y protesta, en su caso.
- C. En cuanto a las pruebas admitidas y practicadas:
 - a. Resumen suficiente de las de interrogatorio de parte y testifical.
 - b. Relación circunstanciada de los documentos presentados, o datos suficientes que permitan identificarlos, en el caso de que su excesivo número haga desaconsejable la citada relación.

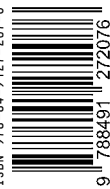
- c. Relación de las incidencias planteadas en el juicio respecto a la prueba documental.
 - d. Resumen suficiente de los informes periciales, así como también de la resolución del Juez en torno a las propuestas de recusación de los peritos.
 - e. Resumen de las declaraciones realizadas en la vista.
- D. Conclusiones y peticiones concretas formuladas por las partes; en caso de que fueran de condena a cantidad, ésta deberá recogerse en el acta.
- E. Declaración hecha por el Juez de conclusión de los autos, mandando traerlos a la vista para sentencia.
- 3. Estas actas se extenderán por procedimientos informáticos, sin que puedan ser manuscritas más que en las ocasiones en que la sala en que se esté celebrando la actuación careciera de medios informáticos.**

En estos casos, al terminar la sesión el Letrado de la Administración de Justicia leerá el acta, haciendo en ella las rectificaciones que las partes reclamen, si las estima procedentes. Este acta se firmará por el Letrado de la Administración de Justicia tras el Juez, las partes, sus representantes o defensores y los peritos, en su caso.

UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA



ISBN 978-84-9127-207-6



9 788491 272076